

**ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ  
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ****FEATURES OF CONTROL AND SUPERVISION OVER THE ACTIVITIES  
OF THE STATE SECURITY DEPARTMENT OF UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення ефективної взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони вимагає здійснення перевірки стану законності та правопорядку сторонами такої спільної діяльності. Здійснення контролю і нагляду у цій сфері являє собою врегульовану нормами чинного законодавства та забезпечену державним примусом діяльність спеціально-уповноважених суб'єктів, яка спрямована на перевірку, оцінювання та забезпечення ефективності, результативності та законності спільної, взаємоузгодженої діяльності Управління державної охорони з іншими державними інституціями, покладених на них завдань у сфері здійснення державної охорони. Мета статті полягає у розкритті особливостей здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України. У статті здійснено комплексний аналіз норм чинного законодавства, яке регулює діяльність Управління державної охорони України взагалі, а також його взаємодію з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони, зокрема. Охарактеризовано правозастосовну практику, на основі чого виділено наступні характерні особливості контрольно-наглядової діяльності за взаємодією Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. Зроблено висновок, що характерними особливостями здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України є: має комплексний характер, оскільки охоплює не лише діяльність Управління державної охорони України, а й інших спеціально уповноважених органів державної влади; окрім забезпечення законності, нагляд і контроль спрямовані на запобігання дублюванню функцій, перевищенню повноважень чи порушенню прав і свобод громадян у процесі такої спільної діяльності; одним із його ключових аспектів є забезпечення цільового та раціонального бюджетних коштів при реалізації спільних заходів охорони та недопущення неефективних витрат; процес контролю ґрунтується на балансі між прозорістю і підвітністю діяльності та необхідністю збереження конфіденційності інформації, яка стосується охоронних заходів; реалізація такого контролю забезпечується на різних рівнях різними органами державної влади.

**Ключові слова:** взаємодія, охоронна діяльність, Управління державної охорони України, державна охорона, нагляд, контроль.

The relevance of the article lies in the fact that ensuring effective interaction of the State Protection Department of Ukraine with other state institutions in the implementation of state protection requires verification of the state of legality and law and order by the parties to such joint activities. The implementation of control and supervision in this area is an activity of specially authorized entities regulated by the norms of current legislation and ensured by state coercion, which is aimed at verifying, evaluating and ensuring the efficiency, effectiveness and legality of the joint, mutually coordinated activities of the

State Protection Department with other state institutions, the tasks assigned to them in the field of state protection. The purpose of the article is to reveal the features of the implementation of control and supervision over the activities of the State Security Department of Ukraine. The article provides a comprehensive analysis of the norms of the current legislation that regulates the activities of the State Security Department of Ukraine in general, as well as its interaction with other state institutions in the implementation of state security, in particular. The law enforcement practice is characterized, on the basis of which the following characteristic features of the control and supervision activities over the interaction of the State Security Department of Ukraine with other state institutions in the implementation of state security are highlighted. It is concluded that the characteristic features of the implementation of control and supervision over the activities of the State Security Department of Ukraine are: it is comprehensive in nature, since it covers not only the activities of the State Security Department of Ukraine, but also other specially authorized state authorities; in addition to ensuring legality, supervision and control are aimed at preventing duplication of functions, excess of authority or violation of the rights and freedoms of citizens in the process of such joint activities; one of its key aspects is ensuring targeted and rational budget funds for the implementation of joint security measures and preventing ineffective spending; the control process is based on a balance between transparency and accountability of activities and the need to maintain the confidentiality of information related to security measures; the implementation of such control is ensured at different levels by different state authorities.

**Key words:** *interaction, security activities, State Security Department of Ukraine, state security, supervision, control.*

**Актуальність теми.** Забезпечення ефективної взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони вимагає здійснення перевірки стану законності та правопорядку сторонами такої спільної діяльності. Здійснення контролю і нагляду у цій сфері являє собою врегульовану нормами чинного законодавства та забезпечену державним примусом діяльність спеціально-уповноважених суб'єктів, яка спрямована на перевірку, оцінювання та забезпечення ефективності, результативності та законності спільної, взаємоузгодженої діяльності Управління державної охорони з іншими державними інституціями, покладених на них завдань у сфері здійснення державної охорони.

**Стан дослідження.** Окремі проблемні питання, пов'язані із діяльністю Управління державної охорони України, у своїх наукових працях розглядали: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, А.М. Волощук, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, О.В. Когут, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, Р.В. Миронюк та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, у науковій літературі проблематика здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони.

Саме тому **метою статті є:** розкрити особливості здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження, варто зауважити, що Законом України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», зокрема Розділом 6 визначено засади контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України. Статтею 25 закріплено, що контроль за додержанням Управлінням державної охорони України чинного законодавства у сфері державної охорони, забезпечення прав і свобод людини здійснюється Верховною Радою України. Начальник Управління державної охорони України систематично інформує Верховну Раду України про стан державної охорони, забезпечення прав і свобод людини та додержання чинного законодавства. Управління державної охорони України у порядку, встановленому законодавством України, зобов'язане відповідати на запити комітетів і тимчасових комісій Верховної Ради України та народних депутатів України. Начальник Управління державної охорони України щорічно, до 1 лютого наступного за звітним року, подає Верховній Раді України письмовий звіт про діяльність Управління державної охорони України [1]. Стаття 26 згаданого вище закону визначає, що контроль за діяльністю Управління державної охорони України здійснює Президент України. Начальник Управління державної охорони України систематично інформує Президента України з основних питань діяльності Управління. Порядок подання інформації встановлює Президент України. Начальник Управління державної

охорони України щорічно подає Президенту України письмовий звіт про діяльність Управління державної охорони України [1]. Стаття 27 визначає, що контроль за використанням Управлінням державної охорони України коштів Державного бюджету України здійснюється Рахунковою палатою відповідно до її повноважень, встановлених законодавством України. Контроль за фінансовою та адміністративно-господарською діяльністю Управління державної охорони України здійснюється в порядку, визначеному Президентом України [1]. Що ж стосується нагляду, то відповідно до статті 28 нагляд за додержанням і застосуванням законів Управлінням державної охорони України здійснюється в порядку, визначеному Конституцією і законами України [1].

Тож, як бачимо, у питанні нагляду і контролю за Управлінням державної служби охорони законодавець пропонує відповідний контроль поділяти в залежності від рівнів його здійснення, зокрема: президентський контроль, парламентський контроль, та контроль, що реалізується на рівні міністерств та інших спеціально уповноважених суб'єктів. На нашу думку, саме в розрізі представленої у роботі проблематики найбільш доцільно виходити із напрямів здійснення контролю та нагляду за діяльністю Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони.

В першу чергу виділимо такий напрямок здійснення контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони, як забезпечення законності, тобто відповідності вказаної спільної діяльності нормам чинного законодавства. У юридичній енциклопедії Ю.С. Шемшученка вказується, що законність – це фундаментальна юридична категорія, яка є критерієм правового життя суспільства і громадян. Це комплексне політико-правове явище, що відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави. Законність – це правовий режим у державі, за якого діяльність державних органів, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону. Змістом законності є вимоги загальності права, верховенства закону, рівності всіх суб'єктів перед законом, стабільності правопорядку, нормативної обґрунтованості правових рішень, охорони прав громадянина, єдності розуміння і застосування права, нагляду, контролю за виконанням закону та невідворотності відповідальності [2]. В.О. Котюк доводить, що законність – це метод і режим діяльності державних органів і громадян, тобто, законність – це особливий режим або процес діяльності держави та інших суб'єктів суспільних відносин, суть якого зводиться до трьох основних вимог: 1) наявності добре продуманої системи правових актів і підзаконних нормативно-правових актів; 2) точне і повне закріплення правового статусу (прав і обов'язків) всіх учасників правовідносин; 3) точне і неухильне виконання і дотримання законів та інших нормативно-правових актів всіма посадовими особами і громадянами [3, с.109-110].

Такий чином, законність виступає не лише загальним принципом функціонування органів державної влади, що закріплено у статтях 6, 8 та 19 Конституції України, а й є конкретним інструментом контролю за тим, щоб забезпечення спільної, взаємоузгодженої діяльності Управління державної служби охорони з іншими державними інституціями (наприклад: Службою безпеки України, Національною поліцією, Міністерством внутрішніх справ, Офісом Генерального прокурора, парламентськими комітетами та іншими суб'єктами) здійснювалася виключно в межах завдань та функцій, а також повноважень кожної зі сторін, якими вони наділені в рамках реалізації охоронної функції. Механізм такого контролю передбачає, що будь-які спільні дії чи обмін інформацією, пов'язані із здійсненням охоронної діяльності, мають здійснюватися на підставі чітко визначених законом процедур, передбачених, зокрема, Законом України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» та іншими підзаконними та відомчими нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність відповідних органів. У практичному вимірі це означає, що будь-яка спільна операція чи координаційна дія проходить правову оцінку та перевірку, яка спрямована на запобігання перевищення повноважень або порушення прав громадян. Контроль також проявляється в обов'язковому документуванні всіх етапів взаємодії, що дає змогу у разі необхідності здійснити перевірку правомірності рішень та дій.

У реаліях сьогодення, що супроводжується катастрофічною нестачею фінансових ресурсів у різних сферах суспільного життя, окрему увагу варто звернути на специфіку фінансового контролю та нагляду за діяльністю Управління державної охорони України з іншими державними інституціями при здійсненні державної охорони. В.М. Гарашук акцентує увагу на тому, фінансовий контроль – це врегульована нормативними актами діяльність державних та недержавних контролюючих органів спеціальної фахової спрямованості, яка здійснюється шляхом проведення ревізій, перевірок, інших процесуально визначених контрольних дій і має на меті забезпечення

законності і дисципліни у сфері фінансових та господарських правовідносин, викриття порушень фінансового та господарського законодавства, усунення недоліків у їх застосуванні, притягнення винних до правової відповідальності, а також надання допомоги підконтрольній структурі в налагодженні справи на об'єкті [4, с. 91; 5]. О.О. Яковенко вказує, що фінансовий контроль – це складова частина чи спеціальна галузь контролю, який здійснюється в державі. Наявність фінансового контролю об'єктивно обумовлена тим, що фінансам як економічній категорії притаманна не лише розподільча, але й контролююча функція. Тому використання державою фінансів для вирішення своїх завдань передбачає проведення обов'язкового фінансового контролю. Фінансовий контроль здійснюється у встановленому правовими нормами порядку всією системою органів державної влади і органів місцевого самоврядування, у тому числі спеціальними контрольними органами при участі громадських організацій, громадян [6, с.28]. Специфіка фінансового контролю та нагляду у сфері взаємодії Управління державної охорони України з іншими державними інституціями обумовлена особливим характером завдань, які цей орган виконує при здійсненні державної охорони. Отже, нагляд у цій сфері передбачає перевірку узгодженості фінансових потоків і розподілу бюджетних витрат, спрямованих на реалізацію комплексних заходів охорони. Контролюється не лише діяльність УДО, а й процес співпраці з іншими органами, зокрема наскільки чітко відображені у фінансовій документації домовленості між ними, чи забезпечується прозорість при спільному фінансуванні охоронних заходів, чи дотримуються правила обліку й звітності в умовах багаторівневої взаємодії. Особливість полягає в тому, що в таких відносинах перетинаються компетенції різних відомств, і контроль має гарантувати відсутність дублювання витрат, нецільового використання коштів або прихованих фінансових операцій. Разом з тим, нагляд не може ігнорувати специфіку охоронної діяльності. Значна частина фінансових операцій, пов'язаних зі спільними діями УДО та інших органів, охоплює закупівлю спеціальних засобів, організацію заходів підвищеної секретності чи оперативного реагування. Тому контроль здійснюється з урахуванням обмеженого доступу до відомостей, що становлять державну таємницю, а перевірки проводяться у спеціальному режимі, аби не порушити безпекові інтереси держави. У цьому контексті важливим є дотримання балансу між прозорістю у фінансово-бюджетних питаннях та захистом інформації, що забезпечує ефективність охоронних заходів.

Таким чином, фінансовий контроль і нагляд за взаємодією УДО з іншими державними інституціями спрямовані на те, щоб гарантувати цільове та раціональне використання ресурсів у спільних проєктах і заходах, не допустити зловживань чи порушення фінансової дисципліни та водночас зберегти необхідний рівень секретності. Його специфіка проявляється у поєднанні загальних принципів державного фінансового контролю з особливими механізмами перевірки та звітності, продиктованими характером охоронної діяльності та потребою в комплексній координації між органами влади.

Безумовно, окрему увагу варто приділити характеристиці внутрівідомчого контролю у цій сфері. О. Дубинський визначає відомчий контроль у системі органів внутрішніх справ визначено як загальну (за змістом, характером і обсягом впливу) внутрішню (за спрямованістю і місцем застосування) функцію державного управління, що втілюється через повсякденну внутрішню організаційну діяльність конкретних різного рівня вертикально підпорядкованих структурних елементів системи органів внутрішніх справ [7, с. 222]. Отже внутрішньовідомчий (взаємний) контроль і нагляд у сфері державної охорони виконує роль запобіжника від зловживань та неузгодженості дій сторін такої спільної діяльності, що в свою чергу сприяє оптимальному розподілу ресурсів, підвищує ефективність управлінських рішень і, водночас, гарантують, що в процесі спільної діяльності жодна зі сторін не виходить за межі своїх повноважень. Це створює умови для належного функціонування механізму державної охорони та забезпечення безпеки вищих посадових осіб і стратегічних об'єктів держави.

І останній аспект, якому ми приділимо увагу, - це громадський контроль, що реалізується у досліджуваній сфері суспільного життя. Ю.П. Сурмін вказує, що громадський контроль один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством та державою. Громадський контроль – важливий інструмент державної політики і одночасно засіб прояву активності громадянського суспільства. Предметом даного контролю на думку зазначених науковців є ключові аспекти політики держави, які визначаються під час діалогу між державою та інституціями громадянського суспільства, а також обов'язки щодо інформування населення та його участі в прийнятті рішень, які бере на себе держава у процесі актів діалогу з громадянським

суспільством [8, с.120-121]. Зауважимо, що особливістю громадського контролю у досліджуваній сфері суспільного життя є те, що він не може здійснюватися у звичних для інших органів формах, оскільки діяльність УДО та його взаємодія з іншими інституціями значною мірою пов'язана з інформацією, що становить державну таємницю або має обмежений доступ. Тому механізми такого контролю мають опосередкований характер і реалізуються через парламентські слухання, діяльність комітетів Верховної Ради, уповноважених з прав людини, а також через оприлюднення звітів про використання бюджетних коштів у тій мірі, в якій це не загрожує безпеці держави. Громадський контроль у взаємодії УДО з іншими державними органами виявляється насамперед у нагляді за тим, щоб координація їхніх дій не призводила до зловживання владними повноваженнями, перевищення компетенції чи порушення конституційних прав громадян. У цьому аспекті ключову роль відіграють громадські та правозахисні організації, які звертають увагу суспільства та органів державної влади на потенційні ризики надмірного втручання у приватне життя чи застосування необґрунтованих заходів безпеки. Таким чином, сутність громадського контролю полягає у створенні системи стримувань і противаг, яка дозволяє поєднати ефективність та результативність охоронної діяльності з принципами відкритості, демократичності та верховенства права. Його особливість визначається необхідністю дотримання балансу між інтересами національної безпеки та суспільним правом на інформацію, що зумовлює обмеженість прямого доступу громадськості до деталей діяльності УДО та водночас надає значення непрямим, інституційним формам впливу на забезпечення законності та прозорості у сфері державної охорони.

**Висновки.** Підбиваючи підсумок представленого наукового дослідження варто відзначити, що, в реаліях сьогодення, український законодавець не здійснив адаптацію механізмів контролю і нагляду за діяльністю Управління державної охорони України при здійсненні державної охорони до існуючих викликів та загроз. Разом із тим, правозастосовна практика дає можливість виділити наступні характерні особливості контрольно-наглядової діяльності у досліджуваній галузі суспільного життя:

- по-перше, має комплексний характер, оскільки охоплює не лише діяльність УДО, а й інших спеціально уповноважених органів державної влади;
- по-друге, окрім забезпечення законності, нагляд і контроль спрямовані на запобігання дублюванню функцій, перевищенню повноважень чи порушенню прав і свобод громадян у процесі такої спільної діяльності;
- по-третє, одним із його ключових аспектів є забезпечення цільового та раціонального бюджетних коштів при реалізації спільних заходів охорони та недопущення неефективних витрат;
- по-четверте, процес контролю ґрунтується на балансі між прозорістю і підвітністю діяльності та необхідністю збереження конфіденційності інформації, яка стосується охоронних заходів. Зокрема, перевірки проводяться у спеціальному режимі, аби не порушити безпекові інтереси держави;
- по-п'яте, реалізація такого контролю забезпечується на різних рівнях різними органами державної влади.

#### Список використаних джерел

1. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-vp/conv#Text>
2. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1 : А–Г. 1998. 341 с.
3. Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій. К.: Вентурі, 1996. 208 с.
4. Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні. Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. 55 с.
5. Панова І. В. Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2005. 198 с.
6. Яковенко О. О. Адміністративно-правові засади реалізації контролю у сфері оподаткування як функцій управління: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 : Київ: Київський Національний університет внутрішніх справ. 2007. 208 с.
7. Дубинський О.Ю. Відомчий контроль в ОВС як функція державного управління. *Форум права*. 2011. № 4. С. 219-223. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.