

В.П. Остапович,
здобувач ДНДІ МВС України

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті проведено дослідження поняття і сутності державного контролю у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання, запропоновано авторське визначення поняття “державний контроль у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання”.

Ключові слова: контроль, охоронна діяльність, держава, суб'єкти господарювання.

В статье проведено исследование понятия и сущности государственного контроля в сфере охранной деятельности субъектов хозяйствования, предложено авторское определение понятия “государственный контроль в сфере охранной деятельности субъектов хозяйствования”.

Ключевые слова: контроль, охранный деятельность, государство, субъекты хозяйствования.

The research of the concept and essence of the state control in the sphere of security activity of the subjects of managing is carried out; author's definition of the concept “the state control in the sphere of security activity of the subjects of managing” is offered.

Keywords: control, security activity, state, subjects of managing..

Для всієї системи управління, у тому числі державного, важливе значення набуває контроль як засіб впливу управлінського характеру. Щодо охоронної діяльності актуальність контролю набуває нових рис, пов'язаних з наданням можливості приватним структурам застосовувати засоби фізичної охорони та захисту. У зв'язку з цим, постає необхідність окреслення меж державного контролю у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання. Водночас відсутність належного законодавчого закріплення поняття державного контролю у сфері охоронної діяльності породжує численні варіанти його трактування серед науковців. Так, понятійний апарат державного контролю у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання був досліджений такими вченими, як: В.В. Галунько, В.І. Шаповал, В.І. Курило, В.Я. Яремко та ін. Однак відсутність єдиної думки серед вчених щодо поняття і сутності державного контролю у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання зумовлює актуальність його дослідження.

Метою статті є визначення поняття та сутності державного контролю у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі наукові завдання: визначити поняття та охарактеризувати сутність державного контролю у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання та на цій основі запропонувати авторське визначення поняття “державний контроль у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання”.

Під державним контролем науковці, як правило, розуміють одну з найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [1, с. 137]; здійснювати усіма органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами діяльність із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб'єкти якої можуть втручатися в господарську

діяльність підконтрольного об'єкта [2, с. 165]. Як перше, так і друге визначення має певні вади. Зокрема, визначення першого поняття нічим не відрізняється від нагляду. У другому визначенні така ознака присутня (втручання в господарську діяльність підконтрольного об'єкта), натомість, його автор суб'єктами державного контролю називає "усі органи державної влади та їх посадових (службових) осіб", що не відповідає дійсності, оскільки суб'єктами державного контролю є лише державні органи.

Необхідно розрізняти такі поняття, як "контроль в державному управлінні" та "державний контроль", де перше з яких ширше за змістом, оскільки його суб'єктами є усі органи управління як державні, так і недержавні (громадські об'єднання, окремі громадяни). Натомість, суб'єктами державного контролю є лише державні органи та їх посадові особи. Поняття "контроль в державному управлінні" є синонімом поняття "контроль в державі".

Загалом слід відзначити, що в сучасній адміністративно-правовій науці, незважаючи на наявність доволі широкого спектру наукових державно-правових дефініцій поняття державного контролю, можна вказати на певне усталене теоретичне сприйняття цієї діяльності як сукупності юридично значущих процедур, здійснюваних уповноваженими органами виконавчої влади міжвідомчої компетенції щодо перевірки відповідності фактичного стану впорядкованості господарських відносин за участю невідпорядкованих господарських структур правовим розпорядженням із поєднанням та комбінуванням чинників виробництва, встановленням фактів правопорушень та вжиттям адекватних одержаному результату заходів коригування з метою забезпечення балансу між загальнодержавними та приватними інтересами в економічній сфері, сфері економічної безпеки та реалізації конституційного права на підприємництво. Наведене визначення фактично спирається на експлікацію змісту поняття "контрольної функції держави", яке має універсальний характер, що несе в собі як позитиви, так і породжує конкретні запитання.

Функціональне призначення державного контролю та особлива правова форма, у якій він реалізується, дають змогу виокремити так звані "широке" та "вузьке" розуміння поняття "державний контроль господарської діяльності". У цьому випадку цілком виправдано провести теоретичну паралель з аналізом поняття "державне управління". Справді, критерієм розмежування цих підходів може бути як сутність діяльності, так і об'єкт контролю.

У широкому розумінні державний контроль господарської діяльності постає як функція державного управління, яка є визначальною чи однією з основних у діяльності того чи іншого державного органу, повноваження якого обмежуються певною системою правовідносин. Сюди можна віднести діяльність будь-яких органів державного управління, що здійснюється з метою контролю дотримання суб'єктами господарювання норм чинного законодавства, технічних і технологічних стандартів у сфері господарювання. Відповідно до чого перелік форм та методів діяльності цих контролюючих структур є достатньо широким.

На відміну від зазначеного вище, у вузькому розумінні державний контроль господарської діяльності розвивається як самостійна процесуальна форма діяльності органів державної виконавчої влади, яка відзначається однорідністю процедур здійснення, типовою структурою, є самостійним провадженням у структурі адміністративного процесу України.

До особливостей державного контролю можна віднести такі:

1. Є підвидом соціального контролю, основним, найпоширенішим та найбільш дієвим способом забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, оскільки за його допомогою виявляється найбільша кількість зловживань. Є однією з найважливіших гарантій прийняття правильного управлінського рішення та своєчасного і доброякісного його виконання.

2. Здійснюється державними органами, їх посадовими особами. Передбачає утворення спеціальних органів та служб, які мають статус міжвідомчих, відомчих чи спеціалізованих суб'єктів контролю.

3. Передбачає втручання суб'єкта контролю у професійну діяльність підконтрольного об'єкта, що реалізується під час припинення його протиправних дій, притягнення винного до відповідальності, відміни акта управління, відсторонення його від виконання службових обов'язків.

4. Поширюється на всі сфери життєдіяльності держави і суспільства та на всіх суб'єктів (фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи), які доцільно розглядати як об'єкти контролю в державному управлінні. Відповідно його предметом є діяльність (бездіяльність) фізичних осіб, юридичних осіб, колективних суб'єктів, які не мають статусу юридичної особи.

5. Регламентується як законодавчими, так і підзаконними актами, натомість, є неправовою формою державного управління, оскільки не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин, однак є підставою для наступного здійснення його суб'єктами дій юридичного характеру. Як слушно наголошує Ф.Д. Фіночко, "неправові форми управлінської діяльності пов'язані з правом, але в загальному вигляді є опосередкованими, їх застосування базується на правовій основі шляхом встановлення загальної процедури, у них також визначаються повноваження суб'єктів управління на їх здійснення" [3, с. 50]. Однак деякі вчені наголошують на зворотному [4, с. 97]. Наприклад, Д.В. Лученко робить висновок, що "контроль у сфері державного управління є одним з видів адміністративно-правової діяльності. У широкому розумінні слова він виступає формою адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується нормами адміністративного процесу й виражається у вчиненні юридичних дій щодо спостереження, перевірки відповідності виконання й дотримання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень, припинення правопорушень конкретними організаційно-правовими засобами" [4, с. 102–103]. На нашу думку, врегулювання контрольних дій правом не вказує на контроль як правову форму діяльності, головним є все ж таки настання юридичних наслідків.

6. Здійснюється у різних формах, основною серед яких є перевірка.

7. Присутній на всіх стадіях управлінського процесу.

8. Здійснюється повсякденно й безперервно.

9. Виконує чотири основні функції:

– пізнавально-інформаційну, яка полягає у перевірці відповідності функціонування підконтрольного об'єкта встановленим правилам;

– профілактичну, яка дозволяє запобігти порушенню встановлених вимог та заданих параметрів діяльності підконтрольного об'єкта;

– методичну, яка реалізується під час надання допомоги підконтрольному об'єкту;

– примусову, яка полягає у припиненні протиправних дій підконтрольного об'єкта, відміни або призупиненні його рішень, відстороненні від виконання професійних завдань, притягненні до відповідальності, відновленні порушених прав.

10. Дозволяє не лише оцінювати якість виконання управлінських рішень, а й планувати та коригувати діяльність підконтрольного об'єкта, виявляти як позитивні, так і негативні аспекти його діяльності, а його результатом є не лише застосування примусових заходів, а й надання допомоги підконтрольному об'єкту, що, на нашу думку, повинно бути пріоритетним під час контрольної діяльності.

Контроль є комплексним видом діяльності, поглинає собою нагляд (у широкому його значенні), моніторинг, контролінг, облік, аудит, ревізію, інвентаризацію тощо, які необхідно розглядати його окремими методами.

Таким чином, контроль є багатограним і багатоплановим явищем. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризований як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни і законності, принцип, вид діяльності, управлінська функція, умова ефективної діяльності тощо.

Необхідно відзначити, що специфіка державного контролю у сфері охоронної діяльності зумовлена унікальністю об'єкта цього контролю. Сутність контролю полягає

у спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які об'єкт отримав від керуючого органу або посадової особи.

Сутність державного контролю полягає у такому:

- 1) діяльність спеціально уповноважених органів і посадових осіб у межах встановленої компетенції;
- 2) спостереження за функціонуванням підконтрольного об'єкта, що знаходиться в стані підпорядкованості по відношенню до суб'єкта контрольної діяльності;
- 3) отримання повної, достовірної інформації про стан законності в підконтрольному об'єкті;
- 4) співвіднесення діяльності підконтрольного об'єкта з точки зору як законності, так і доцільності;
- 5) вжиття заходів з попередження правопорушень і недопущення шкідливих наслідків;
- 6) виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, їх нейтралізація і усунення;
- 7) застосування заходів відповідальності (дисциплінарної та матеріально-правової);
- 8) організація найбільш раціонального (ефективного) режиму функціонування підконтрольного об'єкта.

У державно-правовому значенні контроль розглядається через призму діяльності держави як засіб перевірки виконання приписів (велінь) державної влади. З утворенням держави контроль здійснюється в рамках загальної державної діяльності, не відокремлюючись у відповідну систему органів і посадових осіб. У процесі подальшого розвитку та вдосконалення держави він набуває чіткості, системності і суворой правової регламентації [5, с. 26].

Залежно від обсягу та змісту державний контроль поділяється на загальний (охоплює всі напрями діяльності підконтрольного об'єкта) і спеціальний (здійснюється за якимось конкретним напрямом діяльності, яким-небудь конкретним питанням, наприклад, фінансовий, митний, санітарний, екологічний та ін.).

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про охоронну діяльність” (далі – Закон) від 22.03.2013, охоронна діяльність є наданням послуг з охорони власності та громадян. Зазначеним Законом також визначено, що об'єктом охорони є фізична особа та/або майно. У цій самій статті зазначено, що “охороною майна є діяльність з організації та практичного здійснення заходів охорони, спрямованих на забезпечення недоторканності, цілісності визначених власником і належних йому будівель, споруд, територій, акваторій, транспортних засобів, валютних цінностей, цінних паперів та іншого рухомого і нерухомого майна, з метою запобігання та/або недопущення чи припинення протиправних дій щодо нього, для збереження його фізичного стану, припинення несанкціонованого власником доступу до нього та забезпечення здійснення власником цього майна всіх належних йому повноважень стосовно нього”. У свою чергу, охороною фізичної особи, згідно зі ст. 1 Закону, “є діяльність з організації та практичного здійснення заходів охорони, спрямованих на забезпечення особистої безпеки, життя та здоров'я індивідуально визначеної фізичної особи (групи осіб) шляхом запобігання або недопущення негативного безпосереднього впливу факторів (діяльності або бездіяльності) протиправного характеру” [6].

Отже, охоронна діяльність, на нашу думку, – це професійна діяльність суб'єктів охоронної діяльності, яка включає систему правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, пов'язаних із забезпеченням особистої безпеки фізичних осіб, збереженням належного їм майна.

Як справедливо відзначає О.П. Угровецький, метою здійснення охоронної діяльності є:

- забезпечення законності в діяльності охоронних підприємств, високого рівня якості послуг з охорони, які ними надаються;
- здійснення єдиної державної політики в галузі охорони власності та громадян;

– залучення ресурсів суб'єктів підприємницької діяльності на покращання охорони власності та охорони громадян за договорами;

– сприяння демонополізації в галузі охорони власності та охорони громадян за договорами, розвитку підприємництва та конкуренції [7, с. 21].

Враховуючи вищенаведене, під державним контролем у сфері охоронної діяльності суб'єктів господарювання слід розуміти сукупність юридично значущих процедур, здійснюваних уповноваженими органами виконавчої влади щодо перевірки відповідності фактичного стану охоронної діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання, правовим приписам, встановлення фактів правопорушень та вжиття адекватних одержаному результату заходів коригування. Сутністю цього виду контролю є спостереження за відповідністю діяльності суб'єктів господарювання у сфері надання охоронних послуг правовим розпорядженням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
2. Ромасько В.О. Правове забезпечення державного контролю у сфері будівництва / В.О. Ромасько // Вісник Харківського нац. ун-ту внутр. Справ. – 2009. – Вип. 45. – С. 159–166.
3. Фіночко Ф.Д. Адміністративно-правові відносини / Ф.Д. Фіночко // Адміністративне право України : підруч. / за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 50–57.
4. Лученко Д.В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності / Д.В. Лученко // Проблеми законності. – 2006. – Вип. 82. – С. 97–103.
5. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юридическая литература, 1987. – 176 с.
6. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013 – № 2. – Ст. 8.
7. Угровецький О.П. Організаційно-правові засади охоронної діяльності державної служби охорони при МВС України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 224 с.

Отримано 28.05.2013