

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 351.74:342.9

В.О. Криволапчук,
доктор юридичних наук,
доцент,

В.М. Клименко,
здобувач ДНДІ МВС України

АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ОХОРОНИ ПРИ МВС УКРАЇНИ

Проаналізовано теоретичні підходи до обґрунтування адміністративно-правових засад діяльності Державної служби охорони при МВС України. Акцентовано увагу на ключовому понятті “адміністративно-правові засади” та розкритті його змісту, наведено характеристики особливостей діяльності ДСО МВС України. Досліджується нормативно-правове регулювання діяльності ДСО МВС України як у аспекті визначення обсягу повноважень служби, так і на предмет можливості встановлення оптимальної системи забезпечення її діяльності зі здійснення необхідних заходів у охоронній сфері.

Ключові слова: засади, адміністративно-правові засади, Державна служба охорони при МВС України, повноваження, адміністративно-правові відносини.

В статье анализируются теоретические подходы к обоснованию административно-правовых основ деятельности Государственной службы охраны при МВД Украины. Акцентировано внимание на ключевом понятии “административно-правовые основы” и раскрытии его содержания, приведены характеристики особенностей деятельности ГСО при МВД Украины. Исследуется нормативно-правовое регулирование деятельности ГСО при МВД Украины, как с точки зрения определения объема полномочий службы, так и в отношении установления оптимальной системы обеспечения ее деятельности по осуществлению необходимых мероприятий в охранной сфере.

Ключевые слова: основы, административно-правовые основы, Государственная служба охраны при МВД Украины, полномочия, административно-правовые отношения.

Paper analyzes theoretical approaches to the study of the administrative and legal support of the State Security Service MIA of Ukraine. Attention is focused on the key concept of the “administrative law bases” and the revealing of its contents, several characteristics regarding the activities of the State Security Service MIA of Ukraine are stated. Normative and legal regulation of the activities of the State Security Service MIA of Ukraine in terms of determining the amount of office services and the possibility of an optimal system to support its work to implement the necessary measures in the security field.

Keywords: bases, administrative and legal bases, the State Security Service MIA of Ukraine, powers, administrative-legal relations.

Постановка проблеми. Належне виконання обов'язків держави щодо забезпечення охорони прав та свобод громадян ДСО при МВС України потребує теоретичного дослідження та практичного опрацювання питань адміністративно-правових засад діяльності цієї служби, розкриття особливостей їх реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративно-правового регулювання правоохоронної діяльності знайшли своє відображення в працях фахівців у галузі адміністративного права, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачила, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, В.М. Гаращука, І.І. Горінецького, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.П. Коренева, В.Г. Фатхутдінова та ін.

Значний внесок у дослідження правоохоронної діяльності ДСО при МВС України зроблено вітчизняними науковцями, зокрема: М.М. Мазепою, П.П. Сидницьким, О.П. Угровецьким та ін. Проте здійснений авторами аналіз спрямовувався на окремі складові змісту такої діяльності, без визначення ключових понять, що позбавляє комплексності отриманих результатів їх об'єктивності та узгодженості пропозицій.

Метою статті є дослідження адміністративно-правових засад ДСО при МВС України як певної системи, що може бути використана як чинник підвищення ефективності діяльності цього органу держави.

Виклад основного матеріалу. Одним із напрямів удосконалення механізму утвердження прав та свобод людини в сучасних умовах розбудови України як правової держави слід визнати підвищення ефективності діяльності органів, які здійснюють заходи з охорони прав та свобод громадян. Щодо адміністративного права, то особливе місце зі здійснення заходів щодо охорони об'єктів та майна, тимчасового зберігання валютних цінностей, забезпечення особистої безпеки громадян належить ДСО при МВС України. Враховуючи важливість та значущість діяльності зазначеної служби, держава повинна постійно вживати відповідних заходів щодо вдосконалення її діяльності. Одним із аспектів зазначеного вище є розробка питання адміністративно-правових засад діяльності ДСО при МВС України.

Як слушно зауважує К.Г. Волинка, правовий тип держави характеризується опосередкуванням правом усіх форм її діяльності, позаяк правова держава – це правова форма функціонування публічно-політичної влади, де на належному рівні визнані та забезпечені права людини [1, с. 82–83]. Зазначене вище знайшло своє відображення у нормах ч. 2 ст. 17 Конституції України, з аналізу яких випливає, що правоохоронні органи здійснюють забезпечення державної безпеки, а їх організація і порядок діяльності визначаються законом. Тому зауважимо, що діяльність ДСО при МВС України з реалізації наданих їй повноважень під час охоронної діяльності має відповідні підстави, межі та спосіб їх здійснення, відправною точкою визначення яких є наявність адміністративно-правових засад діяльності цього органу.

Встановлення цих засад є визнанням з боку держави важливості належного правового впорядкування відносин у сфері охоронної діяльності, у тому числі у частині визначення адміністративно-правових повноважень ДСО при МВС України. Щодо останнього моменту, то саме реалізація наданих їй повноважень забезпечує можливість виконання функції щодо здійснення зазначених вище заходів охорони. Акцентування уваги на повноваженнях ДСО при МВС України, які є основою його адміністративно-правового статусу як правоохоронного органу, указує на те, що при впорядкуванні правовідносин основну увагу слід приділяти саме суб'єктам відносин та їх взаємозв'язкам. Іншими словами, ведучи мову про

правові засади діяльності ДСО при МВС України, слід зауважити, що вони спрямовані на визначення статусу ДСО при МВС України, який ним реалізується в межах відповідних адміністративно-правових відносин.

Отже, попередньо зауважити про те, що адміністративно-правові засади є засобом визначення (закріплення) правових параметрів (підстав, меж, способу) діяльності ДСО при МВС України, які характеризують його як: правоохоронний орган, суб'єкт адміністративного права, суб'єкт адміністративно-правових або адміністративно-юрисдикційних відносин. Аналіз цього понятійного рядка говорить про механізм включення ДСО при МВС України в адміністративно-правові відносини. Це дозволяє відзначити те, що з точки зору участі в них правові засади повинні характеризувати (визначати) ДСО при МВС України як суб'єкт права, точніше, суб'єкт адміністративного права, який за своєю правовою та організаційною природою є державним правоохоронним органом.

Тому, на наш погляд, адміністративно-правові засади діяльності ДСО при МВС України є ні чим іншим, як правовою основою визначення та закріплення його статусу як державного правоохоронного органу, котрий реалізує свої повноваження в сфері, урегульованій нормами адміністративного права, вступаючи при цьому в адміністративно-правові відносини в якості їх суб'єкта.

Щоб сформуванню поняття “адміністративно-правові засади”, доцільно, на нашу думку, розкрити його зміст.

У словнику української мови слово “засади” визначено у таких значеннях: а) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; б) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; в) спосіб, метод здійснення чого-небудь [2, с. 48].

Близьке до першого та другого визначення слово “засади” вживається у нормах Конституції (наприклад, у розділі I “Загальні засади” або у конструкціях “здійснюється на засадах”, “правові засади”) та в назвах багатьох законів України (“Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” від 1 липня 2010 р., “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 р., “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні” від 6 вересня 2012 р. та ін.).

Слід звернути також увагу й на досить часте ототожнення у чинному законодавстві України понять “засади” й “основи”. Наприклад, поняття “основи” вживається у таких законах, як “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р., “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р., Модельний закон “Основи законодавства про антикорупційну політику” від 15 листопада 2003 р. та ін.

Проте в жодному законі України не надається вичерпне тлумачення зазначених понять.

Паралельне вживання понять “засади” та “основи” досить часто можна зустріти й у юридичній літературі.

Так, під правовими засадами О.І. Якимець розуміє сутність змісту нормативного регулювання правовідносин. Автор зазначає, що правові засади – це “правова основа”, джерело, на ґрунті якого будуються різні види діяльності [3].

Варто зазначити, що, незважаючи на досить поширене використання виразу “адміністративно-правові засади” у назві багатьох досліджень, більшість авторів не надають тлумачення його поняття, а одразу ж переходять до аналізу нормативно-правових актів, що врегульовують ту чи іншу діяльність.

Розглядаючи поняття адміністративно-правових засад розвитку державного управління в Україні, Н.С. Панова запевняє, що аналіз поняття дозволяє охарактеризувати їх як сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні

цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [4, с. 7].

Досліджуючи сутність та зміст адміністративно-правових засад, Д.Г. Заброра пропонує розуміти під ними сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів [5].

На думку В.О. Спасенко, адміністративно-правові засади – це вихідні принципи та положення, що виступають підґрунтям правового статусу й організації функціонування органу [6].

З точки зору Б.О. Логвиненко, зміст адміністративно-правових засад складають три основних системохарактеризуючі державно-управлінські елементи: а) модель, б) функції, в) форми. Автор указує, що:

- модель визначає особливості організації методичного забезпечення на всіх владно-управлінських рівнях;
- функції закріплюють основні напрями (види) такої діяльності;
- форми характеризують зовнішній прояв конкретних організаційно-управлінських дій, спрямованих на безпосередню реалізацію зазначених функцій” [7, с. 9–10].

Розглядаючи адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності ДСО при МВС України, М.М. Мазепа зазначає, що система нормативно-правового забезпечення правоохоронної діяльності ДСО при МВС України становить сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для її належної організації та функціонування. На думку автора, зазначена вище структурна система нормативно-правового регулювання правоохоронної діяльності характеризується ієрархічним поєднанням його елементів, котра виступає як необхідний, закономірний зв'язок цієї системи [8, с. 78].

З точки зору П.В. Синицького, адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності становить систему адміністративно-правових засобів (елементів), сукупність прийомів та способів правового впливу на суспільні відносини, за допомогою яких визначається комплекс організаційних та спеціальних заходів, спрямованих на обмеження доступу до об'єктів, захист їх території, споруд та персоналу від протиправних посягань, а також забезпечення особистої безпеки громадян, боротьбу з іншими правопорушеннями в місцях, котрі охороняються певним чином [9, с. 69].

Аналізуючи організаційно-правові засади охоронної діяльності ДСО при МВС України, О.П. Угровецький пропонує під поняттям правового регулювання організації діяльності служби розуміти специфічний вид соціального регулювання, що полягає у нормотворчій діяльності уповноважених органів щодо організації ДСО при МВС України як структурної складової системи органів виконавчої влади, а також забезпечення взаємодії ДСО (їх посадових осіб) із громадськістю з метою захисту об'єктів всіх форм власності від протиправних посягань на договірних засадах та боротьби з іншими правопорушеннями в місцях несення служби [10, с. 46].

Адміністративно-правові засади діяльності ДСО при МВС України знаходять своє закріплення у відповідному нормативно-правовому регулюванні. Нормативно-правове закріплення не тільки допомагає визначити обсяг повноважень служби, а й дає можливість встановити оптимальну систему забезпечення діяльності служби щодо здійснення необхідних заходів у сфері охоронної діяльності.

Таким чином, визначаючи сутність адміністративно-правових засад діяльності ДСО при МВС України, слід звернути увагу на такі моменти:

- по-перше, адміністративно-правові засади є засобом включення служби до сфери права, умовою легітимізації її діяльності;
- по-друге, завдяки нормативно-правовому регулюванню здійснено закріплення характеристик служби як державного правоохоронного органу;
- по-третє, нормативно-правові засади закріплюють службу як суб'єкт адміністративного права та адміністративно-правових відносин;
- по-четверте, змістом адміністративно-правових засад служби є її правовий статус, який закріплено нормами чинного законодавства України.

Норми Конституції України встановлюють основні мету та принципи створення, функціонування й розвитку діяльності підрозділів ДСО при МВС України, визначають організаційно-правові засади державного регулювання служби.

Крім того, аналіз норм Конституції України чітко вказує на мету створення ДСО при МВС України як одного з центральних органів, що здійснює охорону власності. Так, у нормах ч. 1 ст. 41 Конституції України закріплено, що “кожен має право користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатом своєї інтелектуальної, творчої діяльності”, а норми ч. 4 вказаної статті зазначають, що “ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним”.

На законодавчому рівні адміністративно-правовими засадами діяльності ДСО при МВС України представлено низку кодексів та законів, норми яких визначають основні положення діяльності служби, а також регулюють особливості напрямів її діяльності.

До нормативно-правових актів спеціального правового регулювання діяльності ДСО при МВС України слід віднести закони України, що створені з метою регулювання охоронної діяльності або її окремих напрямів. Зазначені нормативно-правові акти можна умовно поділити на окремі групи.

Так, наприклад, до норм законів, що визначають адміністративно-правовий статус, повноваження, принципи, завдання та функції ДСО при МВС України, слід віднести норми Законів України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 р., “Про охоронну діяльність” від 22 березня 2012 р. та ін.

Нормами Закону України “Про охоронну діяльність” від 22 березня 2012 р. визначено загальні засади регулювання у сфері охоронної діяльності, окреслено діяльність ДСО при МВС України як суб'єкта охоронної діяльності, зокрема, визначено види охоронних послуг, заходи щодо забезпечення охоронної діяльності, ліцензування охоронних послуг ДСО при МВС України, повноваження служби та ін.

Нормами ст. 7 Закону України “Про міліцію” від 20 грудня 1990 р. зазначено, що міліція охорони входить до підрозділів міліції, яка є єдиною системою органів, що виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції.

Крім того, низка законів України регулюють діяльність ДСО при МВС України як правоохоронного органу, зокрема, щодо напрямів запобігання правопорушенням та злочинам, використання спеціальних засобів, зброї, припинення протиправних дій щодо об'єктів охорони здійснюється з дотриманням вимог законодавства України про необхідну оборону, крайню необхідність, затримання правопорушника, контролю за діяльністю служби: закони України “Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів” від 15 лютого 1995 р.; “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 р.; “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р., “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 р., “Про

демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19 червня 2006 р., “Про основи національної безпеки” від 19 червня 2003 р. та ін.

До іншої групи слід віднести норми законів, що регулюють забезпечення особистої безпеки громадян. Зокрема, у нормах ч. 5 ст. 1 закону України “Про охоронну діяльність” від 22 березня 2012 р. зазначено, що охорона фізичної особи – 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.

З аналізу норм ч. 2 ст. 2 Закону України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” від 23 грудня 1993 р. випливає, що ДСО при МВС України має здійснювати захист таких осіб, як: судді, працівники апарату суду і працівники правоохоронних органів, зазначені у частині першій цього пункту, а також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, які беруть безпосередню участь у зазначених в законі діях.

До цієї групи законів слід віднести також закон України “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві” від 23 грудня 1993 р. Так, нормами ст. 8 закону визначено, що у разі необхідності органами, які забезпечують безпеку, здійснюються особиста охорона, охорона житла і майна осіб, взятих під захист. А житло і майно цих осіб можуть бути обладнані засобами протипожежної та охоронної сигналізації, можуть бути замінені номери їх квартирних телефонів і державні номерні знаки транспортних засобів, що їм належать.

Зазначений напрям діяльності ДСО при МВС України знаходить своє відображення у ст. 4-1, яка деталізує норми вказаних вище законів, зазначаючи, що міліція охорони може здійснювати за договорами заходи із забезпечення особистої безпеки: народних депутатів України – з відома Голови Верховної Ради України; державних службовців, що належать до першої – третьої категорій, – за поданням керівника відповідного державного органу; керівників підприємств, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави.

До третьої групи слід віднести норми законів, що регулюють діяльність ДСО при МВС України, пов’язану з охороною окремих особливо важливих об’єктів, перелік яких визначається в установленому чинним законодавством порядку, може здійснюватися тільки юридичними особами державної форми власності. Зокрема, нормами ст. 7 Закону України “Про музеї та музейну справу” від 29 червня 1995 р. визначено, що при створенні музею обов’язковим є забезпечення умов для охорони музею, оснащення його засобами охоронної сигналізації.

Зауважимо також, що зазначеними вище критеріями групування норм законів не вичерпується. Однак спільним є те, що аналіз адміністративно-правових засад діяльності ДСО при МВС України дає змогу визначити класифікацію законодавчих актів, які регламентують різні сторони діяльності служби, зокрема: адміністративно-правовий статус, повноваження, принципи, завдання та функції ДСО при МВС України; забезпечення особистої безпеки громадян; діяльність ДСО при МВС України, пов’язану з охороною окремих особливо важливих об’єктів; проходження служби працівниками та їх соціальне забезпечення; організаційно-штатне забезпечення; створення окремих напрямів охоронної діяльності ДСО при МВС України; соціально-виховну та заохочувальну роботу, аналітичну

та обліково-реєстраційну роботу, взаємодію з іншими правоохоронними органами, міжнародне співробітництво тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Волинка К.Г.* Теорія держави і права : навч. посіб / К. Г. Волинка. –К. : МАУП, 2003. – 240 с.
2. Словник української мови : в 11 т. – Т. 3. – К., 1972.
3. *Якимець О.І.* Правові засади використання науково-технічних засобів у цивільному процесі / О.І. Якимець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_2/jkimez.htm](http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_2/jkimez.htm).
4. *Панова Н. С.* Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. С. Панова. – О., 2008. – 19 с.
5. *Заброда Д.Г.* Адміністративно-правові засади : сутність та зміст категорії / Д.Г. Забрда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/180-administrativno-pravovi-zasady-sutnist-ta-zmist-katehoriyi-zabroda-d-h](http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/180-administrativno-pravovi-zasady-sutnist-ta-zmist-katehoriyi-zabroda-d-h).
6. *Спасенко В.О.* Деякі питання адміністративно-правового регулювання діяльності Державної реєстраційної служби України / В.О. Спасенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/ууууу/153.pdf](http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/ууууу/153.pdf).
7. *Логвиненко Б.О.* Адміністративно-правові засади медичного забезпечення органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Б. О. Логвиненко. – Дніпропетровськ, 2008. – 20 с.
8. *Мазепа М.М.* Адміністративно-правові засади правоохоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України / М.М. Мазепа. – Х., 2012. – 263 с.
9. *Синицький П.В.* Контрольно-наглядова діяльність Державної служби охорони при МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П.В. Синицький ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2010. – 209 с.
10. *Угровецький О.П.* Організаційно-правові засади охоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України / О.П. Угровецький. – Х., 2004. – 224 с.

Отримано 07.10.2013