

20. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : [підручник] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Ф. Погорілко. – Київ : Наук. думка ; Прецедент, 2007. – 344 с.
21. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 336 с.
22. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – Київ : Атіка, 2004. – 464 с.
23. Рабінович П. М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович // Праці львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. – 1997. – Сер. II. – Вип. 1. – С. 7–10.
24. Соболев Є.Ю. «Діяльність органів публічної влади щодо реалізації захисту прав і свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика» [Текст] : дис. доктора. юр. наук : 12.00.07 / Соболев Євген Юрійович ; Запорізький Класичний приватний університет. – З., 2015. – 546 с.

Стаття надійшла до редакції 20.10.2017

УДК 342.745

Костяков Ігор Анатолійович
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено розкриттю адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності. Сформовано основні риси зазначеного напрямку. Розкрито ряд проблем адміністративно-правового регулювання у сфері охорони. Запропоновано шляхи удосконалення.

Ключові слова: охоронна діяльність, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові норми, законодавство, нормативно-правова база.

Kostyakov I. A. PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROTECTIVE ACTIVITY

The article is devoted to the disclosure of administrative and legal regulation of security activities. The basic features of this direction are formed. A number of problems of administrative-legal regulation in the given sphere are revealed. The ways of improvement are offered.

It is noted that a complex, holistic approach to solving a problem requires so much the same integral legislative policy, through which the laws governing security activities should be based on a single conceptual framework and be connected with one single methodological approach, within which a strict hierarchical system of legislation development in the field will be formed protection, which will require the adoption of priority institutional laws, which will establish the principles of security activities, and then - sectoral, aimed at regulating certain types of security activities.

Key words: security activity, administrative-legal regulation, administrative-legal norms, legislation, normative-legal basis.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток правової демократичної держави вимагає по-новому переосмислити проблеми охоронної діяльності. Як свідчить статистика Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України (далі – ДСО при МВС України), в Україні працюють понад 4 тисячі приватних суб'єктів охоронної діяльності та 331 підрозділ ДСО при МВС України. Під їх охороною перебувають понад 110 тис. об'єктів та 130 тис. помешкань громадян.

Поряд із такими позитивними тенденціями своєрідні суспільні відносини щодо адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності потребують подальшого вдосконалення. Тільки 10,2 % опитаних громадян вважають стан забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності високим, а 14,9 % визнали його незадовільним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності досліджувалися вітчизняними вченими-адміністративістами. Вагомий внесок у розробку даної проблеми зробили О.М. Бандурка, М.І. Бачило, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченко, Ю.В. Гридасов, Г.В. Джагунов, В.І. Курило, П.В. Синицький, О.П. Угровецький, В.У. Хатуасв,

В.І. Шаповал та ін. Завдяки їх доробку створено теоретичну базу, визначено теоретико-методологічні принципи, розкрито окремі аспекти адміністративно-правового регулювання, проте цілеспрямовано проблеми у сфері адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності вони не досліджували, зосереджуючи свої зусилля на суміжних із даною темою суспільних відносинах.

Формування цілей статті. Мета статті полягає в дослідженні проблем адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Охоронна діяльність є об'єктивним досягненням сучасного суспільства, без якого неможливо в наш час почуватися безпечно та забезпечувати надійне та всебічне збереження майна у будь-яких сферах. На нашу думку, чітке формулювання визначення адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності є першочерговим у нашому дослідженні.

Так наприклад, Т.С. Гончарук, вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це система адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління. Структуру механізму адміністративно-правового регулювання складають адміністративно-правові норми, акти тлумачення та акти реалізації адміністративно-правових норм, адміністративно-правові відносини [1, с.23].

А.С.Васильєв, наводить таку точку зору, що під методом правового регулювання розуміють сукупність прийомів, засобів та способів правового впливу на суспільні відносини, котрі складають предмет даної галузі права. Для адміністративного права, як в принципі і для будь-якої іншої галузі права, характерним є використання всієї сукупності прийомів і засобів, обумовлених самою природою юридичних норм, призначених упорядковувати і регулювати суспільні відносини [2, с.8].

Вітчизняний вчений М.І.Зубок до охоронної діяльності відносить комплекс організаційних та спеціальних заходів, спрямованих на обмеження доступу до об'єктів, захист їх території, споруд (приміщень, виробничих та складських ділянок) та персоналу (фізичних осіб) від протиправних посягань [3, с.9].

Таким чином, враховуючи погляди провідних вчених, ми можемо стверджувати:

По-перше, складовою адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності є адміністративно-правові норми.

По-друге, адміністративно-правові відносини є невід'ємною частиною механізму адміністративно-правового регулювання.

Отже, можна зробити висновок, що адміністративно-правовому регулюванню охоронної діяльності притаманні наступні характерні риси :

- 1) являє собою систему, тобто, складається з визначених елементів - адміністративно-правових норм, відносин, засобів, форм;
- 2) має характерний лише для нього вплив на певні суспільні відносини, які складаються з приводу охоронної діяльності;
- 3) саме за допомогою кола цих суспільних відносин визначається комплекс організаційних та спеціальних заходів, спрямованих на обмеження доступу до об'єктів, захист їх території, споруд та персоналу від протиправних посягань;
- 4) відіграє значну роль в забезпеченні особистої безпеки громадян;
- 5) направляє свою діяльність на боротьбу з іншими правопорушеннями в місцях, котрі охороняються певним чином.

Відповідно, ефективне регулювання охоронної діяльності, як і будь якої іншої сфери діяльності можливе лише за наявності комплексної системи нормативних документів, що охоплює державний, галузевий і виконавчий рівні.

Також звертає на себе увагу той факт, що у нашій державі є лише ті нормативно-правові документи, які закріплюють організаційно-правовий статус і умови здійснення охоронних послуг Державною службою охорони при Міністерстві внутрішніх справ України, в той час, коли охоронна діяльність суб'єктів господарювання недержавної форми залишається нерегульованою.

Процес створення нових нормативних документів характеризується евристичним підходом, при якому нові документи з'являються не в плановому порядку, передбаченим якоюсь державною програмою, а спонтанно, шляхом набору найменувань, у міру потреби або ініціативи окремих фахівців. Такі документи, розроблені без системи і пакету суміжних документів, малодійові через неповноту, неузгодженість, суперечності і дублювання. Нормативно-правова база, що містить розрізнені і слабо структурно зв'язані між собою документи, що стосуються лише окремих аспектів проблеми в сфері охорони, лише фрагментарно покривають потреби забезпечення безпеки вітчизняного суспільства.

В Україні за період з 1999 року по сьогодні було висунуто багато законопроектів, що мали пряме відношення до охоронної діяльності. Це, по-перше, свідчить про надзвичайну актуальність законодавчого забезпечення охоронної діяльності для народного господарства України, по-друге, про комплексність проблеми та складність правовідносин, що охоплюються їх правовим полем, по-третє, про наполегливий

пошук найбільш прийняттого для законодавця та суспільства варіанта, бо шуканого закону так і не було остаточно прийнято[4].

Відсутність в чинному законодавстві чітких критеріїв для розмежування об'єктів охорони між суб'єктами охоронної діяльності, наділення суб'єктів державної охорони по суті правом займатися комерційною діяльністю з використанням при цьому адміністративного ресурсу, тобто бути по суті справи одним із суб'єктів ринку охоронних структур, приводить на практиці до конфліктних ситуацій, створює труднощі для здійснення державного контролю, породжує корупцію, що зрештою не сприяє тим цілям, на досягнення яких направлена охоронна діяльність.

Є в чинному законодавстві і цілий ряд інших протиріч і неузгодженостей, які стосуються компетенції, підстав, умов і порядку застосування фізичної сили, спеціальних, технічних засобів і вогнепальної зброї, а також здійснення контролю за суб'єктами охоронної діяльності, і деякі інші. Подолання прогалин і недоліків законодавства у сфері охорони бачиться, перш за все, в необхідності мати чітку концептуальну основу, покликану забезпечити підготовку взаємозв'язаних єдиною ідеєю пакету законів. Комплексний, цілісний підхід до вирішення проблеми вимагає настільки ж цілісної законодавчої політики, в якій закони, регулюючі охоронну діяльність, повинні ґрунтуватися на єдиній концептуальній основі, бути зв'язані між собою єдиним методологічним підходом.

Інакше кажучи, має бути, нарешті, збудована строга ієрархічна система підготовки законодавства у сфері охорони, яка б передбачала спочатку ухвалення загальних законів, що закладають принципи охоронної діяльності, а потім – приватні, регулюючі окремі види охорони, а не навпаки.

На даний час здійснення охоронної діяльності в Україні потребує найшвидшого законодавчого регулювання, оскільки ситуація на ринку охоронної діяльності постійно загострюється, що призводить до судової тяганини, конфліктів, непорозумінь, негативно впливає на забезпечення охорони і безпеки значної кількості фізичних і юридичних осіб.

Існуюча нормативна неврегульованість дає можливість розвитку недобросовісної конкуренції. Прийняття Законів щодо охоронної діяльності має подолати правову прогалину в сфері її законодавчого регулювання і встановити правові форми господарювання на засадах конкурентоздатності в цій сфері суб'єктів господарювання всіх форм власності.

На першому етапі, необхідно усунути прогалини у Законі України «Про охоронну діяльність» [5]. Його прийняття було обумовлено необхідністю законодавчого забезпечення охоронної діяльності на підставі положень Конституції України, в тому числі щодо рівного розвитку всіх форм власності і захисту конкуренції на ринку надання охоронних послуг.

Цей Закон повинен був скласти ядро правової основи охоронного законодавства і бути основним законом по відношенню до всіх інших законів, регулюючих окремі види охоронної діяльності.

Розробка і ухвалення ЗУ «Про охоронну діяльність» передбачала об'ємну роботу з підготовки нових законів і приведення у відповідність з ним закони приватного характеру, регулюючі окремі види охоронної діяльності, відобразив в них специфіку кожного виду охорони. Частково поставлену мету було реалізовано, але не в повному обсязі.

Необхідно було б внести зміни до Положення «Про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та іншої власності» від 10 серпня 1993 р. № 615 [6]. Це стосується саме тієї її частини, яка надає відомчій охороні право здійснювати на договірній основі охорону об'єктів іншої, поряд з державною, форм власності.

На жаль, і до сьогодні чіткі критерії для віднесення об'єктів інших форм власності до об'єктів захисту з боку державної служби охорони відсутні. Це створює об'єктивні передумови для появи на ринку охоронних послуг ще одного суб'єкта в особі відповідних державних органів із усіма негативними наслідками.

Діяльність недержавних охоронних структур, яких в Україні налічується близько чотирьох тисяч, більш за все потребує законодавчого врегулювання.

Тому наступним етапом на дорозі приведення охоронного законодавства в систему буде розробка і ухвалення окремого Закону України «Про охоронну діяльність суб'єктів господарювання недержавної форми власності». В Україні недержавні охоронні служби не мають можливостей розвиватися, адже досі не створено відповідних правових умов, оскільки не має законодавчого визначення законних основ охоронної діяльності. Виникає нагальна потреба встановити на законодавчому рівні правові, організаційні та економічні засади провадження охоронної діяльності суб'єктами господарювання всіх форм власності.

Після розробки і ухвалення вказаного закону слід почати роботу з приведення у відповідність з ним законодавства, що становить правову основу охоронної діяльності. Вона передбачає внесення змін і доповнень до цілого ряду інших законів, норми яких регулюють суспільні стосунки у сфері охорони, і,

зокрема: Цивільний кодекс, Кодекс про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс, Трудовий кодекс, ЗУ «Про ліцензування окремих видів діяльності» і ряд інших.

Завершуючим етапом об'ємної роботи по формуванню охоронного законодавства буде робота з приведення підзаконних актів у відповідність з вказаним законодавством. З цією метою необхідно в першу чергу їх систематизувати і лише після цього починати роботу з приведення у відповідність всіх підзаконних актів одночасно. В результаті реалізації вказаних положень буде наведено в систему все законодавство, що становить правову основу охоронної діяльності в Україні, що, поза сумнівом, спричинить підвищення його якості, стабільність.

Висновки. Таким чином, на сьогодні, сфера охоронної діяльності має певні недоліки, а саме: недостатня розробленість на науковому рівні питань адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні, неврегульованість багатьох чинників участі органів виконавчої влади в державному регулюванні забезпечення безпеки фізичних осіб та охороні права власності, неузгодженість нормативних актів, наявність спірних проблем у сфері охоронної діяльності.

Отже, проблема є такою, що потребує подальших теоретичних розробок. Побудова в Україні правової демократичної соціальної держави з ефективною ринковою економікою, розвиток громадянського суспільства потребують вирішення багатьох актуальних правових питань щодо підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання у сфері охоронної діяльності.

Комплексний, цілісний підхід до розв'язання проблеми вимагає настільки ж цілісної законодавчої політики, завдяки якій закони, що регулюють охоронну діяльність, мають ґрунтуватися на єдиній концептуальній основі та бути пов'язаними між собою єдиним методологічним підходом, у межах якого утвориться суворі ієрархічна система розробки законодавства у сфері охорони, що передбачатиме прийняття першочергових інституціональних законів, де будуть закладені принципи охоронної діяльності, а далі — галузевих, спрямованих на врегулювання окремих видів охоронної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навч. посіб. [на допомогу слухачам, що здають держ. та поточні іспити з адм. права] / С. Т. Гончарук. – К. : Нац. акад. внутр. справ ; Нац. акад. упр., 2000. – 240 с.
2. Васильєв А. С. Адміністративне право України (загальна частина) / А. С. Васильєв. – Х. : Одиссей, 2002. – 288 с.
3. Зубок М. І. Охорона та охоронна діяльність : навчальний посібник / М. І. Зубок. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2005. – 172 с.
4. Проблеми організаційно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні. - [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eprints.kname.edu.ua/38602/1/71-75.pdf>
5. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>
6. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — 8 січня 2009. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615-93-%D0%BF>
7. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 Кабінет Міністрів України; Постанова, Перелік від 26.08.2009 № 918. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/918-2009-п>

Стаття надійшла до редакції 25.10.2017