

ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ НАДАННЯ ОХОРОННИХ ПОСЛУГ

В статті проаналізовано поняття “охорона”, “захист” та їх співвідношення, визначено поняття “надання охоронних послуг”, “охоронна діяльність”, з’ясовано співвідношення “мета контролю” та “завдання контролю”, розкрито завдання та значення контролю.

Ключові слова: охорона, захист, надання охоронних послуг, охоронна діяльність, мета контролю, завдання контролю, контроль.

В статье проанализированы понятия "охрана", "защита" и их соотношение, определено понятие "оказание охранных услуг", "охранная деятельность", выяснено соотношение "цели контроля" и "задачи контроля", раскрыты задачи и значение контроля.

Ключевые слова: охрана, защита, оказание охранных услуг, охранная деятельность, цель контроля, задача контроля, контроль.

The article analyzes the concept of "protection", "protection", and their ratio, defined the concept of "providing security services", "security activity" found ratio of "objective control" and "job control" problem solved and the value of control.

Keywords: protection, protection, provision of security services, security activity, goal monitoring, task monitoring, control.

Вступ. Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [6]. Однак, одного лише законодавчого закріплення, навіть на конституційному рівні, не достатньо для дійсного забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. Необхідним є функціонування певних правових механізмів із недопущення протиправних посягань на проголошені Конституцією України найвищі соціальні цінності. Одним із таких механізмів, за допомогою якого може бути забезпечена недоторканість прав фізичних та юридичних осіб від протиправних посягань є передбачена національним законодавством можливість таких осіб скористатися послугами з охорони.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Увага до інституту охоронних послуг приділялась у працях таких вчених-правознавців як В. Б. Авер’янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, Р. А. Калужний, Т. О. Коломєць, А. Т. Комзюк, О. М. Музичук, О. Ю. Синявська, С. Г. Стеценко, О. Д. Тихомиров, М. М. Тищенко та багатьох інших. Однак, не зважаючи на значний вклад, який зробили вищезазначені вчені-правознавці для становлення та розвитку інституту охоронних послуг, адміністративно-правові засади контролю в сфері надання охоронних послуг вивчалися фрагментарно й не були предметом окремого, комплексного дослідження. Окрім цього, важливо підкреслити, що нормативно-правова основа контролю в сфері охоронних послуг нещодавно отримала значне оновлення, а тому потребує додаткового аналізу. Таким чином, на даний час, для подальшого ефективного розвитку та функціонування інституту адміністративно-правових засад контролю в сфері надання охоронних послуг необхідним є додатковий аналіз як юридичної наукової літератури так і нормативно-правової бази, що здійснює регламентацію такого інституту, встановлення проблемних питань, пов’язаних з його функціонуванням, з’ясування шляхів їх вирішення.

Вклад основного матеріалу. У великому тлумачному словнику сучасної української мови слово “охорона” трактують як дію за значенням охороняти, тобто оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху й таке інше; стояти на варті біля кого-, чого-небудь; вартувати, стерегти; забезпечувати, гарантувати недоторканість кого-, чого-небудь; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди й таке інше; захищати від чого-небудь [2, с. 870].

У цьому контексті варто додати, що визначення терміну “охорона” зустрічається й у законодавстві України, але не само по собі, а у поєднанні з конкретним об’єктом охорони. Зокрема, в ст. 162 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року встановлено, що охорона земель – це система правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісогосподарського призначення, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [5].

Відповідно до ст. 1 Гірничого закону України від 6 жовтня 1999 року охорона гірничих виробок – заходи, що вживаються для запобігання деформації гірничих виробок [3]. Згідно із ст. 1 Закону України “Про охорону атмосферного повітря” від 16 жовтня 1992 року, охорона атмосферного повітря – це система заходів, пов’язаних із

збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів [17].

У ст. 1 Закону України “Про охорону культурної спадщини” від 8 червня 2000 року встановлено, що охорона культурної спадщини – це система правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, містобудівних, інформаційних та інших заходів з обліку (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), запобігання руйнуванню або заподіянню шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, ремонту, реабілітації, пристосування та музеєфікації об’єктів культурної спадщини [16].

Відповідно до ст. 36 Закону України “Про тваринний світ” від 13 грудня 2001 року охорона тваринного світу включає систему правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, відтворення і використання об’єктів тваринного світу [19]. Згідно із ст. 1 Закону України “Про державну таємницю” від 21 січня 1994 року, охорона державної таємниці – це комплекс організаційно-правових, інженерно-технічних, криптографічних та оперативних заходів, спрямованих на запобігання розголошенню секретної інформації та втратам її матеріальних носіїв [13]. У ст. 1 Закону України “Про охорону праці” від 14 жовтня 1992 року встановлено, що охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров’я і працездатності людини у процесі трудової діяльності.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про охорону дитинства” від 26 квітня 2001 року охорона дитинства – це система державних та громадських заходів, спрямованих на забезпечення повноцінного життя, всебічного виховання і розвитку дитини та захисту її прав [18]. У ст. 3 Основ законодавства про охорону здоров’я від 19 листопада 1992 року встановлено, що охорона здоров’я – це система заходів, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров’я, медичними та фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя [12; 14];

З аналізу вищенаведених визначень терміну “охорона”, що зустрічається в законодавстві, можна дійти висновку про те, що в більшості випадків законодавець визначає його як сукупність певних заходів, що спрямовані на недопущення порушень тих чи інших суспільно-важливих об’єктів та цінностей. Законодавець розкриває зміст терміну “охорона” як комплекс заходів, спрямованих як на недопущення порушень тих чи інших суспільно-важливих об’єктів та цінностей, так і на їх захист. Тобто в цих визначеннях поняття “захист” поглинається поняттям “охорона” [4, с. 35]. Іншими словами захист походить від охорони й у свою чергу є реакцією на порушення відповідних охоронюваних суспільно-важливих об’єктів. Разом із тим у тлумачних словниках української мови прослідковується деяке ототожнення термінів “захист” та “охорона”.

Так, під захистом розуміють дію за значенням захищати, захистити та захищатися, захиститися, тобто обороняти, охороняти кого-, що-небудь від нападу, замаху, удару, ворожих, небезпечних і т. ін. дій; пильно стежити за недоторканістю чого-небудь і багато робити для цього; боронити, обстоювати погляди, права, інтереси, честь кого-небудь [2, с. 432-433].

Зазначимо, що стосовно співвідношення понять “охорона” та “захист” ми повністю погоджуємося із О. Ф. Скакун, яка під час дослідження основних підсистем механізму соціально-правового забезпечення прав і свобод людини виділяє, зокрема, механізм (гарантії) охорони й механізм (гарантії) захисту [23, с. 190]. При цьому вчена зазначає, що механізм (гарантії) охорони прав людини – це система заходів із профілактики порушень прав, свобод та обов’язків людини, недопущення протиправних дій (їх превенції). Охорона прав і свобод – стан правомірної їх реалізації під контролем соціальних інститутів, але без їх втручання. У свою чергу, механізм (гарантії) захисту прав людини – це система заходів по відновленню порушеного правового статусу, залученню порушників до юридичної відповідальності. Заходи захисту є первинною захисною реакцією на сам факт відхилення від охоронних мір, що має завданням примусити зобов’язану особу виконувати обов’язки, які накладаються на неї законом або договором. Захист – це найбільш діюча охорона, друга її ступінь. Тому без дії механізму (гарантії) захисту неповним буде й механізм (гарантії) охорони [22, с. 224-225].

Таким чином, під поняттям “охорона” слід розуміти сукупність державних і громадських заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на запобігання будь-яким порушенням прав, свобод і законних інтересів громадянина шляхом усунення негативних факторів соціального середовища, які можуть спровокувати або полегшити порушення прав, свобод та законних інтересів особи [1, с. 161; 7, с. 118].

Необхідно наголосити на тому, що в законодавстві охорону діяльність ототожнюють з наданням послуг із охорони. Так, згідно із Законом України “Про охорону діяльність” від 22 березня 2012 року, охорона діяльність – це надання послуг з охорони власності та громадян [15]. Таким чином, з аналізу вищенаведеного законодавчого визначення, можна зробити висновок, що поняття “надання охоронних послуг” є рівнозначним поняттю “охоронна діяльність”. Враховуючи призначення охоронної діяльності (охорона власності та громадян), контроль за її здійсненням набуває особливого значення. Отже, наступним, що необхідне з’ясувати в рамках цієї статті є поняття терміну “контроль”.

Дійсно, за сучасних умов розбудови й становлення України держава надає особливого значення контролю, оскільки він великою мірою сприяє утвердженню демократичних засад та унеможливує такі поширені явища, як корупція, хабарництво, неналежне виконання уповноваженими особами своїх функціональних обов'язків. До того ж, контроль виконується, більшою чи меншою мірою, усіма державними органами й є найбільш дієвим та результативним способом забезпечення дисципліни та законності, оскільки характеризується тим, що суб'єкти контролю, як правило, мають повноваження щодо втручання в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, а також у більшості випадків можуть самостійно застосовувати санкції до порушників [8, с. 17]. При цьому варто наголосити на тому, що саме можливість втручання суб'єктів контролю в діяльність підконтрольних об'єктів виокремлює такий спосіб забезпечення дисципліни й законності в державному управлінні від іншого – нагляду. Так, Х. П. Ярмачі зауважує, що основна відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що суб'єкт нагляду не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядного. Звідси, будь-який суб'єкт контролю наділений владними повноваженнями, а суб'єкт нагляду контрольними повноваженнями не наділений [25, с. 10-11]. Як справедливо було зазначено, наукове тлумачення сутності контролю передбачає: 1) припинення протиправних дій; 2) притягнення винного до відповідальності; 3) відміну акта управління; 4) відсторонення його від виконання службових обов'язків, тощо [11, с. 109].

Слід погодитися з тим, що зміст контролю в сфері державного управління полягає в спостереженні за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим критеріям, які він отримав від керуючого суб'єкта, за виконанням прийнятих рішень. Контроль є конкретним самостійним видом роботи. У процесі контролю отримуються відомості про правомірність або неправомірність діяльності органу чи посадової особи, її доцільність. Контроль надає можливість не лише коригувати управлінську діяльність, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату [21, с. 44; 20, с. 71].

Щодо значення контролю, варто додати, що міжнародна організація вищих контрольних органів На своєму IX Конгресі, що відбувся в Лімі в 1977 року, прийняла “Лімську декларацію керівних принципів контролю”, що не втратила свого значення й до сьогодні. Зокрема, у вищенаведеному міжнародному документі стосовно значення контролю закріплено, що контроль – це не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є викриття відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коригуючі заходи, в окремих випадках, залучити винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень в майбутньому [10].

Загальним недоліком розуміння призначення контролю є отождолення таких понять, як “мета контролю” та “завдання контролю”, які є системно утворюючими категоріями, і в сукупності визначають його призначення в державі [24, с. 17]. Як справедливо зауважує із цього приводу О. М. Музичук, призначення – це сукупність мети та завдання певної діяльності в суспільстві, мети та завдань, які обумовили її необхідність та важливість у системі суспільних відносин. Призначення контролю – це сукупність його мети та завдань, що визначають його місце та роль серед інших функцій управління (державного управління), особливості форм та методів його реалізації, а також наслідків для підконтрольного об'єкта [11, с. 108; 129]. Таким чином, саме через з'ясування мети й завдання контролю в сфері надання охоронних послуг можливе з'ясування його значення для здійснення такої діяльності в цілому.

Метою державного контролю є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, добросовісного й якісного виконання посадовими особами та державними службовцями своїх обов'язків, раціонального використання ними наданих їм прав для забезпечення добробуту суспільства, його подальшого зростання за допомогою притаманних йому заходів, способів і прийомів [9, с. 18]. Таким чином, метою контролю в сфері надання охоронних послуг є забезпечення законності та дисципліни в діяльності суб'єктів охоронної діяльності, виявлення та запобігання порушень законодавства та притягнення винних до юридичної відповідальності.

Завдання контролю є похідними від мети його здійснення та визначаються за її допомогою. Етимологічно слово “завдання” тлумачать як наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа і таке інше; мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [2, с. 378]. Як влучно було зазначено, що метою будь-якого контролю є вдосконалення діяльності підконтрольних суб'єктів, а завданням – спостереження, нагляд та перевірка за дотриманням підконтрольними суб'єктами встановлених вимог, правил, норм тощо, з одного боку, та попередження, виявлення чи припинення відхилень від таких вимог (правил, норм, вказівок, розпоряджень) шляхом втручання контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, вжиття щодо підконтрольних органів заходів примусу, з другого [24, с. 18-19]. Отже, можна виділити наступні завдання здійснення контролю в сфері надання охоронних послуг: 1) перевірка стану дотримання суб'єктами охоронної діяльності чинного законодавства; 2) встановлення фактичного стану, якості та ефективності виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізація наданих прав; 3) сприяння виконанню покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізація наданих прав; 4) спостереження за дотриманням у суб'єктів охоронної діяльності прав, свобод і законних інтересів їх персоналу, рівнем їх соціального забезпечення; 5) попередження, виявлення та припинення правопорушень серед персоналу суб'єкта охоронної діяльності, встановлення причин та умов, що сприяють вчиненню таких правопорушень; 6) виявлення позитивного досвіду та його використання в практиці [11, с. 128-129].

Висновок. Отже, значення контролю в сфері надання охоронних послуг полягає в забезпеченні законності та дисципліни під час надання таких послуг шляхом перевірки стану дотримання суб'єктами охоронної діяльності

вимог чинного законодавства, попередження та виявлення правопорушень у даній сфері, притягнення винних до відповідальності, а також здійснення інших заходів необхідних для ефективного виконання завдань, функцій та обов'язків суб'єктами охоронної діяльності. Під контролем в сфері надання охоронних послуг слід розуміти діяльність уповноважених суб'єктів контролю направлену на перевірку стану дотримання підконтрольними об'єктами вимог законів та інших нормативно-правових актів, що здійснюється з метою попередження та недопущення порушень в даній сфері, притягнення винних до відповідальності та ефективного функціонування сфери надання охоронних послуг у цілому.

Література

1. Бояринцева М. А. Зміст адміністративно-правового статусу громадян України / М. А. Бояринцева // *Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Вид. дім "Ін Юре", 2002. – 668 с.*
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпін'я : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
3. Гірничий Закон України // *Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 433.*
4. Горбась Д. В. Здійснення суб'єктивних цивільних прав фізичних осіб: поняття, способи, межі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Горбась Денис Володимирович. – К., 2008. – 219 с.
5. Земельний кодекс України // *Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.*
6. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.*
7. Корж-Ісаєва Т. Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Корж-Ісаєва Таїсія Григорівна. – К., 2008. – 219 с.
8. Коростаішова І. М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Коростаішова Ірина Миколаївна. – К., 2006. – 209 с.
9. Кочетков Ю. В. Державний контроль у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та на незвичайних ситуацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Кочетков Юрій Вікторович. – Запоріжжя, 2007. – 231 с.
10. Лімська декларація керівних принципів контролю: [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=604_001. – Заголовок з екрану.
11. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : монографія / О. М. Музичук. – Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 654 с.
12. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України : від 19 лист. 1992 р. // *Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 9.*
13. Про державну таємницю : Закон України : від 21 січ. 1994 р. // *Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.*
14. Про екстрену медичну допомогу : Закон України : від 5 лип. 2012 р. // *Офіційний вісник України. – 2012. – № 63. – Ст. 2570.*
15. Про охоронну діяльність : Закон України : від 22 берез. 2012 р. // *Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 2. – Ст. 8.*
16. Про охоронну культурної спадщини : Закон України : від 8 черв. 2000 р. // *Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.*
17. Про охорону атмосферного повітря : Закон України : від 16 жов. 1992 р. // *Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.*
18. Про охорону дитинства : Закон України : від 26 квіт. 2001 р. // *Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 30. – Ст. 142.*
19. Про тваринний світ : Закон України : від 13 груд. 2001 р. // *Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.*
20. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. – Х., 2011. – 189 с.
21. Развадовський В. Й. Принципи контролю у державному управлінні безпекою дорожнього руху / В. Й. Развадовський // *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2003. – № 21. – Ч. 1. – С. 44–48.*
22. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
23. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
24. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання. Науково-практичний посібник / За заг. ред. М. І. Нишина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Харків: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – 206 с.
25. Ярмак Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право / Ярмак Х.П. – Х., 2007. – 41 с.