

Шклярєнко А. М.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМКІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ОХОРОНИ

THE PROBLEM OF DETERMINING THE DIRECTIONS OF IMPROVING THE LEGAL GUARANTEES OF THE ACTIVITIES OF THE POLICE

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів учених визначено й охарактеризовано напрями вдосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони. Зазначено, що робота законодавця в напрямках, описаних у статті, дасть змогу якісно покращити ефективність і загальну результативність діяльності поліції охорони, що у свою чергу сприятиме підвищенню довіри до неї з боку населення, а отже, має збільшити клієнтську базу для охорони, що апіорі підвищує прибутковність відомства.

Під юридичними гарантіями діяльності поліції охорони треба розуміти визначену нормами чинного законодавства України сукупність державно-правових засобів, які використовуються з метою забезпечення ефективної, якісної та результативної діяльності цього відомства, що дає змогу повною мірою використати його наявний потенціал. Такі гарантії, на нашу думку, мають політичний, економічний, організаційний, правовий та інший характер.

Незважаючи на те, що поліція охорони є відносно новим підрозділом Національної поліції України, у її діяльності залишається чимало проблем, зокрема, у частині вдосконалення юридичних гарантій роботи цього відомства.

Ключові слова: поліція охорони, юридичні гарантії, законодавство, правове регулювання, правові засади, кадрова політика.

In the article on the basis of the analysis of norms of the current legislation of Ukraine and scientific views of scientists the directions of perfection of legal guarantees of activity of police of protection are defined and characterized. It is noted that the work of the legislator in the directions outlined in the article will allow not only qualitatively to improve the efficiency and overall effectiveness of the activities of the police. This, in turn, will increase the trust in it from the side of the population, and as a result should increase the client base for protection, which a priori increases the profitability of the department.

The legal guarantees of the activity of the security police should be understood as defined by the norms of the current legislation of Ukraine, a set of state legal remedies that are used to ensure the effective, high-quality and effective activity of this agency, which makes it possible to make full use of its available potential. Such guarantees, in our opinion, are political, economic, organizational, economic, legal in nature, and so on.

The police of protection is a relatively new unit of the National Police of Ukraine, however, there are many problems in its activity, in particular regarding the improvement of the legal guarantees of the work of this department.

Key words: police of protection, legal guarantees, legislation, legal regulation, legal framework, personnel policy.

Постановка проблеми. Державна влада – це не статичне явище, яке керує суспільством у межах якоїсь території, а впорядкована сукупність наділених владою організацій, кожна з яких виконує частину функцій держави, закріплених у Конституції України чи іншому вітчизняному законодавстві. Сьогодні в нашій країні є багато різних груп зазначених відомств, кожне з яких відповідає за відведені йому обов'язки. Серед усіх державних організацій однією з найбільш важливих є система правоохоронних органів, на яку покладаються обов'язки щодо забезпечення прав і свобод громадянина та підтримання правопорядку в державі загалом як найважливішого пріоритету. Чільне місце в цій системі посідає поліція охорони, діяльність якої потребує комплексного вдосконалення, зокрема, у частині підвищення юридичних гарантій її роботи.

Стан дослідження. На необхідності вдосконалення адміністративно-правового статусу поліції охорони в Україні неодноразово наголошували у своїх наукових працях різні дослідники. У цьому контексті доречно назвати таких науковців, як С.О. Баран, О.П. Віхров, І.О. Віхрова, М.П. Гетьманчук, Г.М. Глибіна, О.М. Гумін, Є.В. Пряхін, К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалів, Д.К. Катрич, С.В. Ківалов,

Л.Р. Біла, В.С. Куйбіда, В.І. Кунченко-Харченко, В.Г. Печерський, Ю.Ю. Трубін і багато інших. Утім, незважаючи на чималу кількість розробок, у юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені аналізу напрямів удосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони.

Саме тому **мета статті** – визначити та охарактеризувати напрями вдосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони.

Виклад основного матеріалу. На початку наукового дослідження треба зазначити, що під поняттям «юридичні гарантії» діяльності поліції охорони ми розуміємо визначену нормами чинного законодавства України сукупність державно-правових засобів, які забезпечують зростання результативності роботи цього відомства та дають змогу повною мірою використати його потенціал. Такі гарантії, на нашу думку, мають політичний, економічний, організаційний, правовий та інший характер. Ми вважаємо, що найбільш доцільним під час вивчення напрямів удосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони є їх аналіз крізь призму структурних елементів. Самі ж гарантії найбільш доречно поділити на дві великі групи: 1) правові гарантії, які є сукупністю нормативно-правових засобів, що спрямовані

на забезпечення реалізації повноважень поліції охорони; 2) організаційні гарантії реалізації адміністративно-правового статусу поліції охорони. Звісно, у межах пропонованого дослідження ми не можемо приділити свою увагу обом групам гарантій, а тому нами буде детально проаналізовано саме клас правових гарантій.

Отже, під час визначення напрямів удосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони вважаємо, що найбільш доцільно їх розглядати в такий спосіб:

1. Удосконалення адміністративного законодавства, нормами якого регулюється діяльність поліції охорони. Під поняттям «адміністративне законодавство» ми будемо розуміти систему нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми. Саме тому воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише відповідні акти Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, тобто саме ті, дія яких поширюється на всю територію країни. Є вагомі підстави додати до цього переліку також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (тобто так зване відомче законодавство), але лише в тому випадку, коли вони визначають права й обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку [1, с. 147].

Тому під час аналізу вдосконалення законодавства, яке визначає загальні засади діяльності поліції охорони, треба пам'ятати такі зауваги:

– по-перше, розвиток законодавства, поліпшення його змісту та форми не відбуваються самі собою, а є наслідком діяльності компетентних суб'єктів (як правило, це органи держави, наділені правотворчими повноваженнями);

– по-друге, розвиток, зміна та доповнення законодавства зумовлені потребами юридичної практики, розвитком і зміною суспільних відносин, потребами й інтересами суспільства. Необхідність внесення змін і доповнень у нормативно-правові акти зумовлена саме цими обставинами. Внесення не виправданих змін, тобто таких, які не відповідають потребам суспільного розвитку та призводять до «інфляції» законодавства, не є його вдосконаленням. Інакше кажучи, не всі зміни та доповнення законодавства є його покращенням;

– по-третє, удосконалення законодавства – це фактично діяльність із постійної підтримки його якісного стану, тобто якості його змісту та форми. Це пов'язано з тим, що тільки в такому стані законодавство здатне забезпечити ефективне регулювання суспільних відносин [2].

Доцільно зазначити, що на сьогодні питання вдосконалення діяльності поліції охорони є малодослідженим, а більшість наукових здобутків стосувалися колишньої Державної служби охорони. Саме тому ми, спираючись на аналіз норм чинного законодавства, вважаємо найбільш доцільним здійснити такі заходи:

1) розширити правові засади взаємодії поліції охорони з іншими органами та структурними під-

розділами Національної поліції України. Це пояснюється тим, що чинний на сьогодні Порядок взаємодії органів і підрозділів поліції під час організації та виконання органами поліції охорони заходів із фізичної охорони об'єктів, затверджений Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 7 липня 2017 р. № 577, має низку недоліків. Зокрема, у ньому потребують уточнення: а) мета, завдання та принципи такої взаємодії; б) матеріально-технічне забезпечення їх спільної діяльності (наприклад, у частині проведення спільних навчань); в) права та обов'язки сторін взаємодії;

2) переглянути порядок надання поліцією охорони платних послуг. Крім того, з метою розширення сфери охоронних послуг поліції охорони потрібно забезпечити здійснення таких першочергових заходів: а) укладення договірних відносин на охорону об'єктів, що займають велику територію, а також корпоративних споживачів охоронних послуг; б) запровадження охорони об'єктів приватного будівництва з використанням новітніх охоронних систем; в) забезпечення повного спектра послуг в охороні кредитно-фінансових установ (від пошуку будівлі під банківську установу до розроблення документації щодо обладнання приміщень охоронно-пожежною сигналізацією, їх реалізації та надання послуг з охорони приміщень, супроводження грошових знаків і цінних паперів, обслуговування банкоматів тощо); г) надання послуг із реагування нарядів пунктів централізованого спостереження для повідомлення про скоєння злочинів (правопорушень) проти водіїв, у тому числі таксистів приватних підприємств; д) запровадження та розширення сфери надання послуг з охорони різних приватних заходів (весіль, концертів, зборів, спортивних матчів, фестивалів тощо) [3, с. 76–77].

3) переглянути правові засади кадрової політики поліції охорони. Це пов'язано, зокрема, з проблемами в кадровій політиці всієї Національної поліції України. Тому на сьогодні загальними причинами виникнення проблем комплектування підрозділів Національної поліції України можна назвати такі підстави: а) передчасний і неякісний відбір кандидатів на вакантні посади в підрозділах патрульної поліції у 2015 р. спричинив відтік кадрів та недостатню комплектацію підрозділів у 2017 р.; б) у тексті закону та в інших нормативно-правових актах законодавцем не досить зрозуміло роз'яснено, у чому полягає комплектування підрозділів Національної поліції України, та неоднозначно визначено поняття «добір на посаду», «призначення на посаду поліцейського», «штатний розпис (штат)», «штатна посада», «комплектування в порядку просування по службі»; в) спостерігається невизначеність напряму реформування вищих навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та їхньої ролі в комплектуванні підрозділів Національної поліції України [4].

2. У контексті вдосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони іншим не менш важливим питанням є покращення соціального захисту її працівників. Загалом, соціальний захист – це діяльність

держави, яка спрямована на запобігання ситуаціям можливого соціального ризику в повсякденному житті особи, забезпечує підтримання оптимальних умов життя та закріплена в системі правових норм щодо регулювання суспільних відносин, що виникають у разі задоволення потреб особи в належному матеріальному забезпеченні зі спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу замість оплати праці чи як доповнення до неї у випадках, передбачених законодавством, і в розмірі, що не є нижчим від гарантованого державою мінімального рівня [5]. Відповідно до Інструкції про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів, затвердженої Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 7 липня 2017 р. № 577, на працівників поліції охорони поширюється загальне законодавство про державне соціальне страхування. На нашу думку, законодавцю треба використовувати більш диференційований підхід до соціального захисту службовців цього класу, адже їхня робота пов'язана з ризиком для життя.

3. У межах удосконалення юридичних гарантій діяльності поліції охорони наступне, на що доцільно звернути увагу, – це юридична відповідальність. Аналіз наукової літератури та норм чинного законодавства України дає змогу констатувати, що законодавцю необхідно більш якісно врегулювати питання юридичної відповідальності поліції охорони за всіма трьома аспектами. Зокрема, на нашу думку, необхідно, по-перше, більш детально визначити межі юридичної відповідальності поліції охорони як структурного підрозділу Національної поліції України, а по-друге, посилити юридичну відповідальність поліції перед користувачами охоронних послуг. Саме тому ми переконані, що сьогодні постала гостра необхідність розроблення окремого Дисциплінарного статуту поліції охорони, що дасть змогу вирішити низку проблем у діяльності цього відомства.

4. Останнім напрямом посилення гарантій діяльності поліції охорони є посилення нагляду та контролю за станом дотримання законності відомством. Так, у «Юридичній енциклопедії» за загальною редакцією Б.Н. Топорніна подається таке визначення поняття «нагляд»: це функція державних органів щодо систематичного спостереження за точним і неухильним дотриманням законів, інших нормативних правових актів, яке здійснюється ними з підвідомчих питань щодо непокори органів, підприємств, установ, організацій, індивідуальних підприємців і громадян [6, с. 559]. Що ж стосується контролю, то в юридичній літературі вказується на те, що цей термін є більш широким, ніж поняття «нагляд». Зокрема, В.Г. Афанасьєв розглядає контроль в аспекті ухвалення рішення та надає таке трактування зазначеного поняття: це спостереження та перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятним управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам тощо, виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень і прийнятих принципів організації та регулювання.

У разі виявлення відхилень та їх причин працівники контролю визначають шляхи коригування організації об'єкта управління, способи впливу на об'єкт із метою подолання відхилень, усунення перешкод на шляху оптимального функціонування системи [7, с. 33].

Зазвичай поняття контролю пов'язують із терміном «державний». У разі розгляду категорії державного контролю варто погодитися з думкою А.П. Коренева, який аргументує, що державний контроль здійснюється всіма державними органами у процесі виконання поставлених перед ними та підпорядкованими їм органами (посадовими особами) завдань. Він є складовою частиною державного управління, однією з його функцій, методом реалізації управлінської компетенції. Державний контроль може бути загальним і спеціальним. Загальний контроль охоплює всі сторони діяльності контролюваного. Спеціальний контроль здійснюється за якимось конкретним питанням, напрямом діяльності підконтрольного об'єкта. Контроль може бути зовнішнім, коли він здійснюється органом, що не входить у систему відомства, яке перевіряється, і внутрішнім, якщо перевірка здійснюється власними силами організації. Сутність нагляду, на думку вченого, полягає у здійсненні спостереження за виконанням спеціальних правил і норм, встановлених уповноваженими на те органами. Загалом, нагляд тісно пов'язаний із контролем, оскільки під час його здійснення контролюється дотримання нормативних актів, що регулюють спеціальні питання, органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами. У зв'язку із цим нагляд, як правило, має надвідомчий характер [8, с. 257–258, 266].

Отже, нагляд і контроль передбачає здійснення роботи з перевірки законності діяльності підконтрольного об'єкта. Традиційно в ході перевірки законності роботи органів Національної поліції України в межах здійснення нагляду та контролю з'ясовуються такі питання: чи мав орган поліції відповідні повноваження на видання акта із цього питання; чи не порушено під час видання акта норми матеріального закону; чи не обмежує акт права та свободи громадян, права й законні інтереси юридичних осіб; чи не встановлює акт обов'язки громадян і юридичних осіб, не передбачені Конституцією України та іншими законами; чи дотримано порядок прийняття (видання) акта; чи набрав акт чинності [9]. Необхідно зазначити, що поліція охорони в цьому контексті не є винятком.

Важливим напрямом у наведеному контексті є контроль за дотриманням норм трудового законодавства. Трудове законодавство – це дзеркало, що відображає становище людини праці в суспільстві, відношення між суспільством і людиною. З метою досягнення такого результату як пріоритетне завдання діяльності держави доцільно визначити вдосконалення правових норм, які забезпечують реалізацію громадянами своїх трудових прав, зокрема й права на відпочинок [10, с. 239]. Дотримання трудового законодавства означає перевірку законності

рішення власника або уповноваженого ним органу, а контроль – перевірку цього рішення з позиції не тільки законності, а й його ефективності та доцільності. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюється в двох сферах регулювання суспільно-трудових відносин: у сфері встановлення умов праці та у сфері застосування встановлених умов праці [11].

Висновки. Таким чином, незважаючи на те, що поліція охорони є відносно новим підрозділом Наці-

ональної поліції України, у її діяльності є досить багато проблем, зокрема, у частині вдосконалення юридичних гарантій роботи цього відомства. Ми переконані, що діяльність законодавця в окреслених вище напрямках дасть змогу якісно покращити ефективність і загальну результативність діяльності поліції охорони, що своєю чергою сприятиме підвищенню довіри до неї з боку населення. Зазначене сприятиме зростанню клієнтської бази для охорони, що лише збільшить прибутковість відомства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
2. Погорелов Є.В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2000. 166 с.
3. Шаповал В.І. Організаційно-правові основи діяльності державної служби охорони при МВС України щодо попередження та припинення правопорушень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 197 с.
4. Кравченко І.С. Правові засади реалізації кадрової політики Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 68–72.
5. Ярошенко І.С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Київський нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана. Київ, 2006. 219 с.
6. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. Москва : Юристъ, 2001. 1272 с.
7. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. Москва : Политиздат, 1977. 125 с.
8. Административное право (Общая и особенная части) / под ред. А.П. Коренева. Москва : МВД СССР, 1986. 487 с.
9. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 455 с.
10. Ситницька О.А. Право на відпочинок та проблеми посилення юридичних гарантій його реалізації. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2. С. 239–249.
11. Ізуїта П.О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2008. 177 с.