

УДК 351.745 (477)

П.В. СИНІЦЬКИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

МІСЦЕ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДСО ПРИ МВС УКРАЇНИ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

Ключові слова: Державна служба охорони, адміністративна діяльність, контрольно-наглядова діяльність

Становлення правової держави, зміцнення законності і правопорядку вимагають підвищення ефективності роботи правоохоронних органів держави, в першу чергу, органів внутрішніх справ. У виконанні завдань і функцій, покладених на органи внутрішніх справ, значна роль належить адміністративній діяльності, яка здійснюється адміністративно-правовими засобами. Вона спрямована на захист особистості, її прав та свобод, на охорону громадського порядку і громадської безпеки, на боротьбу з різними правопорушеннями; від її ефективності залежить стан правопорядку. Адміністративна діяльність здійснюється різними органами та підрозділами внутрішніх справ в залежності від виду адміністративної діяльності, а саме: охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; здійснення дозвільної системи; забезпечення діяльності спеціальних установ міліції; забезпечення реалізації державної політики з питань громадянства, проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи; контроль за безпекою дорожнього руху транспорту й пішоходів; забезпечення охорони об'єктів. Вказані вище види адміністративної діяльності забезпечуються працівниками міліції строювих підрозділів патрульної служби міліції; працівниками спеціальних установ (спеціальних приймальників розподільників); працівниками служби з реєстраційної та міграційної роботи; підрозділами та співробітниками дозвільної

системи ліцензування; працівниками Державної служби охорони; співробітниками Державної автомобільної інспекції; дільничними інспекторами міліції.

З'ясування сутності адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, її форм, напрямків та методів було предметом досліджень багатьох науковців, серед яких, зокрема: О.М. Бандурка, І.І. Веремеєнко, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, М.І. Єропкін, В.О. Заросило, А.Т. Комзюк, А.П. Ключишніченко, Я.Ю. Кондратьєв, О.П. Коренев, М.В. Корнієнко, В.П. Петков, В.М. Плішкін, Л.Л. Попов, О.П. Рябченко, О.І. Остапенко та інші.

Слід зазначити, що термін «адміністративна діяльність» офіційно в законодавстві України не визначений. У юридичній літературі України існує декілька поглядів на сутність адміністративної діяльності. Так, Л.В. Коваль вважає, що головне в адміністративній діяльності, це видання нормативних та індивідуальних актів [1, с.69]. І.П. Голосніченко та Я.Ю. Кондратьєв під адміністративною діяльністю органів внутрішніх справ розуміють урегульовану нормами адміністративного права їх виконавчо-владну діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями [2, с.7]. М.В. Корнієнко адміністративну діяльність цих органів визначає як специфічну, виконавчорозпорядчу, підзаконну, державно-владну їх діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень [3, с.8]. Подібне поняття пропонує О.І. Остапенко [4, с.8].

О.П. Коренев адміністративну діяльність органів внутрішніх справ визначає як цілеспрямовану, організуючу, виконавчу і розпорядницьку діяльність, що складається у безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері

внутрішніх справ [5, с.38]. Л.Л. Попов дотримується думки, що адміністративна діяльність зазначених органів - це діяльність щодо практичної реалізації функцій із забезпечення особистої безпеки громадян, охорони громадського порядку та громадської безпеки; і що вона має свої складові, тобто поділяється на адміністративно-наглядову, адміністративно-розпорядчу та адміністративно-юрисдикційну діяльність [6, с.84]. В.О. Заросило зазначає, що зміст адміністративної діяльності органів внутрішніх справ включає в себе такі складові: адміністративно-управлінську діяльність, адміністративно-наглядову діяльність, адміністративно-розпорядчу діяльність та адміністративно-юрисдикційну діяльність [7, с.13]. В.А. Гуменюк під адміністративною діяльністю органів внутрішніх справ розуміє визначену нормативними актами виконавчо-владну діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів організацій та практичне здійснення встановлених державою заходів по охороні громадського порядку, громадської безпеки та боротьби із правопорушеннями [8, с.14-15].

Аналіз наведених визначень поняття «адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» дозволяє зробити висновок про їх практичну одноманітність, оскільки в них йдеться переважно про реалізацію передбачених законом функцій щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, а також виявлення, припинення та попередження адміністративних правопорушень.

Виходячи з викладеного, постає необхідність дослідити контрольну-наглядову діяльність ДСО при МВС України та визначити її місце в адміністративній діяльності міліції, що і є метою статті. Її новизна полягає в обґрунтуванні визначення адміністративної діяльності ДСО.

Таким чином, адміністративна діяльність міліції складається з двох видів: внутрішньосистемної та зовнішньосистемної, які, в свою чергу, поділяються на підвиди. Отже,

зміст *внутрішньоорганізаційної* адміністративної діяльності ДСО при МВС України полягає в упорядкуванні відносин усередині апарату. Це – робота з персоналом, організаційна побудова апаратів і служб, ресурсне, інформаційне та інше забезпечення діяльності ДСО при МВС України.

Внутрішньоорганізаційна адміністративна діяльність ДСО при МВС України спрямована на організацію роботи служб і складається з визначення структури відповідних підрозділів, її вдосконалення, добору й розстановки кадрів, планування й координації роботи, прийняття рішень на певний період часу або на проведення конкретних заходів, операцій, надання практичної допомоги підпорядкованим підрозділам і працівникам, на взаємодію з іншими службами, узагальнення й поширення передового досвіду служб охорони, контроль і перевірку виконання, заохочення працівників, їх атестування, використання дисциплінарної практики тощо.

Зовнішньоорганізаційна адміністративна діяльність – це основна діяльність органів внутрішніх справ в цілому і ДСО при МВС України зокрема. Шляхом її здійснення забезпечується безпосередня реалізація завдань, покладених на органи внутрішніх справ. *Зовнішньоорганізаційна (зовнішня)* діяльність спрямована на упорядкування відносин поза межами структури органів внутрішніх справ, тобто – між органами внутрішніх справ та іншими державними органами (правоохоронними, іншими органами виконавчої влади, прокуратурою), громадськістю, засобами масової інформації тощо. Її метою є виявлення, попередження, припинення правопорушень. Фахівці виділяють такі підвиди зовнішньоорганізаційної адміністративної діяльності міліції: охорона громадського порядку; здійснення дозвільної системи; забезпечення діяльності спеціальних установ міліції; контролі за безпекою дорожнього руху; забезпечення охорони об'єктів тощо.

Враховуючи викладені підвиди зовнішньоорганізаційної адміністративної дія-

льності міліції, розглянемо ті з них, що безпосередньо здійснює ДСО при МВС України у своїй контрольно-наглядовій діяльності, а саме: охорона громадського порядку; здійснення дозвільної системи; забезпечення охорони об'єктів.

Підрозділи ДСО при МВС України створюються для охорони об'єктів та іншого майна, в тому числі вантажів, а також грошових знаків, цінних паперів, інших цінностей, що перевозяться, інкасації в місцях, не охоплених централізованою службою інкасації і перевезень цінностей Національного банку України, забезпечення особистої та майнової безпеки громадян на договірних засадах та ін.

Крім основних обов'язків підрозділи ДСО при МВС України згідно із Законом України «Про міліцію» та Положенням про Державну службу охорони при МВС України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1993 р. у № 615, запобігають правопорушенням та припиняють їх у місцях несення служби.

Отже, працівники ДСО при МВС України, застосовують у своєму арсеналі адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення, створюючи тим самим необхідні умови для неухильного додержання законів, виявлення і припинення різних правопорушень у громадських місцях, відвертають можливі посягання на суспільні відносини, які охороняються правом.

Стосовно дозвільної системи, то ДСО при МВС України має контрольні повноваження відносно ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян, та використання технічних засобів охоронного призначення (систем і технічних засобів охоронної сигналізації, теле-, відеоспостереження, контролювання доступу) відповідно до їх технічних характеристик і цільового призначення, у тому числі централізованого спостереження за роботою технічних засобів охоронного призначення, уста-

новлених на об'єктах.

Крім того, ДСО при МВС України здійснює сертифікацію технічних засобів охорони, що є необхідною умовою для здійснення господарської діяльності яка підлягає ліцензуванню, в межах п.43 ст.9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [9] як монтаж, ремонт і профілактичне обслуговування засобів охоронної сигналізації.

Контроль ДСО при МВС України за додержанням суб'єктами господарювання (далі - ліцензіати) Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян (далі - Ліцензійні умови) здійснюється шляхом проведення планових і позапланових перевірок за місцезнаходженням ліцензіата та безпосередньо у місцях здійснення ним заходів охорони [10]. Планові перевірки додержання ліцензіатом Ліцензійних умов проводяться згідно з річними планами перевірок, які затверджуються наказом відповідного ГУМВС, УМВС України, та погоджуються із територіальними органами Держпідприємництва України з урахуванням того, що планова перевірка ліцензіата проводиться не частіше одного разу на рік.

Перевірки діяльності ліцензіатів щодо додержання Ліцензійних умов, які здійснюються органом ліцензування, проводяться комісіями, які створюються територіальними ДСО при МВС України.

Позапланові перевірки здійснюються ДСО при МВС України за таких підстав:

- надходження до органу контролю в письмовій формі заяви (повідомлення) про порушення ліцензіатом Ліцензійних умов;
- з метою перевірки виконання розпорядження про усунення порушень Ліцензійних умов.

Проведення позапланової перевірки не впливає на строк проведення планової перевірки [10].

При проведенні перевірки ДСО при МВС України безпосередньо на підприємстві пе-

ревіряє:

- наявність ліцензії на право здійснення господарської діяльності з надання охоронних послуг або довідки про прийняття заяви про переоформлення ліцензії, довідки про подання заяви про видачу дубліката ліцензії на провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян;
- відповідність відомостей, наведених у ліцензії, відомостям, зазначеним у свідоцтві про державну реєстрацію суб'єкта господарювання та в установчих документах;
- виконання розпоряджень про усунення порушень Ліцензійних умов у разі, якщо вони видавалися;
- наявність письмово укладених цивільно-правових договорів про надання охоронних послуг, їх письмовий облік;
- здійснення виконання договорів про надання охоронних послуг на користь третіх осіб лише за їх письмовою згодою;
- наявність в укладених договорах конкретно вказаних об'єктів охорони та майнової відповідальності суб'єкта охоронної діяльності;
- дотримання встановленого чинним законодавством порядку прийняття та оформлення громадян на роботу до суб'єкта охоронної діяльності;
- відповідність кваліфікаційним та іншим вимогам персоналу суб'єкта охоронної діяльності, установленим Ліцензійними умовами;
- наявність сертифікатів встановленого зразка на технічні засоби охоронного призначення, які використовуються ліцензіатом;
- наявність дозволів на використання засобів радіозв'язку (у разі їх наявності);
- своєчасність повідомлення органу ліцензування про запровадження (зміну) знаків належності до конкретного суб'єкта охоронної діяльності, а також оснащення персоналу спецзасобами [10].

Перевірка постів об'єктів, що охороняються ліцензіатом, здійснюється без припинення заходів з їх охорони.

При проведенні перевірки ДСО при МВС України безпосередньо в місцях виконання ліцензіатом заходів охорони перевіряє:

- розміщення за згодою замовника послуг на видному місці центрального посту (посту) охорони стаціонарного об'єкта адреси місцезнаходження та номери ліцензії суб'єкта охоронної діяльності;
- наявність у персоналу охорони знаків належності до конкретного суб'єкта охоронної діяльності;
- наявність дозволів на використання спецзасобів;
- наявність дозволів на використання засобів радіозв'язку;
- використання сертифікованих у встановленому порядку технічних засобів охоронного призначення;
- використання персоналом охорони форменого одягу та знаків розрізнення працівників правоохоронних органів, Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України [10].

За результатами перевірки складається акт перевірки додержання ліцензіатом Ліцензійних умов. Порушення, які були виявлені при перевірці додержання ліцензіатом Ліцензійних умов, мають бути викладені в акті перевірки з посиланням на конкретні пункти, статті, розділи нормативно-правових документів, які були порушені ліцензіатом. Якщо в акті проведення перевірки додержання ліцензіатом Ліцензійних умов викладені порушення, які є підставою для анулювання ліцензії, складаються відповідні акти. Термін для усунення порушень Ліцензійних умов встановлюється ДСО при МВС України не менше десяти, але не більше тридцяти календарних днів, починаючи з дня отримання ліцензіатом розпорядження про усунення порушень Ліцензійних умов.

У разі неподання ліцензіатом до ДСО при МВС України протягом строку, зазначеного в розпорядженні про усунення Ліцензійних умов, інформації про усунення порушень проводиться позапланова перевірка додер-

жання ліцензіатом Ліцензійних умов.

Підставами для анулювання ліцензії є: заява ліцензіата про анулювання ліцензії; рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання; нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи - суб'єкта підприємницької діяльності; акт про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов; акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для отримання ліцензії; акт про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності; акт про встановлення факту неподання в установлений строк повідомлення про зміну даних, зазначених у документах, що додаються до заяви про видачу ліцензії; акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; неможливість ліцензіата забезпечити виконання Ліцензійних умов, установлених для певного виду господарської діяльності; акт про відмову ліцензіата в проведенні перевірки органами контролю [10].

Рішення про анулювання ліцензії може бути оскаржене в судовому порядку.

Окрему увагу слід звернути на здійснення наглядової діяльності ДСО при МВС України. Необхідність адміністративного нагляду обумовлена тим, що в Україні діють суспільні норми (правила поведінки), які регулюють відносини між його членами, їх повинні виконувати всі громадяни, а також посадові особи. Тому держава через систему своїх виконавчих органів влади, у тому числі і ДСО при МВС України, яка здійснює нагляд та контроль за виконанням правових норм, вимушена слідувати за їх дотриманням.

Загальний нагляд, у свою чергу, поділяється на окремі групи: це нагляд за дотриманням громадянами та посадовими особами загальнообов'язкових правил (наприклад, правил громадського порядку, що встановлюються органами місцевого самоврядування); нагляд, який здійснюється щодо якого-небудь визначеного кола суб'єктів (наприклад, виконання

іноземними громадянами правил перебування на території України) або за дотриманням норм дозвільної системи.

Тому, особливістю загального адміністративного нагляду є те, що співробітники ДСО при МВС України, здійснюючи загальний адміністративний нагляд, акцентують свою увагу не на конкретній особі, а на створенні загальних умов для забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в суспільстві.

Таким чином, можна визначити, що адміністративний нагляд ДСО при МВС України – це систематичне спостереження за точним і неухильним дотриманням посадовими особами та громадянами правил та застосування норм, що охороняють життя, здоров'я, права та свободи громадян, регулюють громадський порядок і безпеку з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників та притягнення їх до адміністративної чи кримінальної відповідальності, застосування до них заходів громадського впливу.

Останнім підвидом зовнішньоорганізаційної адміністративної діяльності міліції, який здійснює ДСО при МВС України є забезпечення охорони об'єктів.

Охорона об'єктів міліцією охорони ДСО при МВС України організовується керівниками відділів (відділень) охорони та командирами стрійових підрозділів міліції охорони. За напрямками діяльності ведуться облікові картки об'єкта, що охороняється постом (маршрутом) міліції охорони ДСО, наряду міліції групи затримання ПЦС, чергової частини підрозділу ДСО, які додаються до літерних справ, які ведуться згідно зі складом літерних справ на об'єкти, що охороняються підрозділами міліції охорони [11].

На особливо важливі об'єкти, що охороняються працівниками міліції охорони, у разі потреби, розробляються плани оборони, які складаються працівниками територіальних міськ-, райорганів внутрішніх справ за участю начальника підрозділу ДСО.

До категорії особливо важливих об'єктів належать: а) об'єкти життєзабезпечення на-

селення; б) фабрики та центральні сховища грошових знаків і цінних паперів; в) об'єкти Державного комітету з телебачення та радіомовлення; г) державні центральні статистичні управління; ґ) сховища державних архівів; д) особливо важливі приміщення, де зберігаються (виготовляються): грошові кошти незалежно від дозволеного залишку їх зберігання (поштові відділення та вузли зв'язку, виплатні каси підприємств, організацій, установ, головні каси торговельних підприємств, обмінні пункти валют тощо); зброя, боєприпаси (стрілецькі тири, кімнати зберігання зброї підприємств та закладів освіти, стрілецькі стенди, магазини з реалізації мисливської і спортивної зброї, майстерні з ремонту зброї, підприємства з їх виробництва тощо); наркотичні та психотропні речовини, прекурсори, отрути (бази аптекоуправлінь, аптеки, бази мобрезерву, наукові, медичні та інші установи, у практичній та виробничій діяльності яких використовуються ці речовини); дорогоцінні метали та каміння, ювелірні вироби з них (ювелірні заводи і майстерні, магазини, ломбарди, бази, склади, сховища підприємств, установ, організацій, що використовують у своїй діяльності дорогоцінні метали та каміння, пункти закупівлі металів і каміння тощо); історичні та культурні цінності державного значення (музеї, картинні галереї, фондосховища музеїв, наукові бібліотеки тощо); вибухові та радіоактивні речовини і матеріали; е) інші об'єкти державного значення [11].

Залежно від специфіки об'єктів, їх розташування, інших особливостей охорона може бути організована: на контрольно-пропускних пунктах; по периметру об'єкта та на окремих ділянках.

Необхідно звернути увагу, що в процесі здійснення адміністративної діяльності ДСО при МВС України вступає в численні адміністративно-правові відносини з громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, організаціями та установами. Адміністративна діяльність ДСО при МВС України має виражений державно-владний, специфічний

характер, здійснюється в офіційному порядку від імені держави, яка делегує їй право на застосування специфічних заходів адміністративного впливу.

Підсумовуючи сказане, можна зробити висновок, що *адміністративна діяльність ДСО при МВС України* - це врегульована нормами адміністративного права та іншими нормативно-правовими актами, її виконавчо-владна діяльність, спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист об'єктів різних форм власності від протиправних посягань на договірних засадах та боротьбу з іншими правопорушеннями в місцях несення служби.

Таким чином, при виконанні своїх повноважень ДСО при МВС України здійснює контрольно-наглядову діяльність, яка є підвидом зовнішньоорганізаційної адміністративної діяльності міліції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коваль Л. В. Адміністративне право України : курс лекцій (Загальна частина) / Л. В. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / під ред. І. П. Голосніченко, Я. Ю. Кондрантьєва. – К. : Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 177 с.
3. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, Еспада, 2000. – 368 с.
4. Адміністративна діяльність : навчальний посібник / за заг. ред. д. ю. н., доц. О. І. Остапенка. – Львів : ЛІВС, 2002. – 252 с.
5. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник. - Издание третье / под ред. А. П. Коренева. - М. : Московск. акад. МВД России, Изд-во «Щит-М», 2000. – 304 с.
6. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Академия МВД СССР, 1990. – 223 с.

7. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Заросило В.О. – Київ, 2002. – 250 с.

8. Гуменюк В. А. Адміністративне-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Гуменюк В. А. – Харків, 1999. – 210 с.

9. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» : від 01.06.2000 р., № 1775-III // ВВР України. – 2000 р. – № 36. – Ст. 299.

10. Наказ МВС України, Держкомпідприємство «Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян» : від 13.03.2006 р., № 24/238 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 14. – Ст. 1036.

11. Наказ МВС України «Про організацію службової діяльності міліції охорони Державної служби охорони при МВС України» : від 25.11.2003 р., № 1433 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 22. – Ст. 1520.

Синицький П. В. Місце контрольно-наглядової діяльності ДСО при МВС України в адміністративній діяльності міліції / П. В. Синицький // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 505–511 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09cpvadm.pdf>

Досліджується місце контрольно-наглядової діяльності ДСО при МВС України в адміністративній діяльності міліції через з'ясування змісту та напрямків адміністративної діяльності ОВС.

Синицький П.В. Место контрольно-надзорной деятельности ГСО при МВД Украины в административной деятельности милиции

Исследуется место контрольно-надзорной деятельности ГСО при МВД Украины в административной деятельности милиции через выяснение содержания и направлений административной деятельности ОВД.

Synytskiy P.V. Place of Control Supervision Activity of the State Protection Service in Structure of Ukraine Ministry of Internal Affairs

On the basis of analysis essence and main directions administrative activity of law-enforcement organs of Ukraine place control supervision activity of the State Protection Service in structure of Ukraine Ministry of Internal Affairs are considered.