

УДК 351.745-057.36(477)

М. М. Мазепа

КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ОХОРОНИ ПРИ МВС УКРАЇНИ

Розглянуто компетенцію та повноваження Державної служби охорони при МВС України.

Результати державного і міжнародного моніторингу за дотриманням законності у сфері правоохоронної діяльності довели нагальність реформування системи кримінальної юстиції як однієї зі складових профілактики системних порушень прав людини з боку правоохоронців. Поширеність та відносна стабільність чисельності правопорушень щороку, вчинюваних працівниками міліції, також стали індикаторами актуальності потреби більш кардинальних змін у функціонуванні органів внутрішніх справ України як одного з важливих соціальних інститутів. Процес реформування останніх потребує, перш за все, переосмислення функцій, завдань і змісту діяльності органів внутрішніх справ у сучасному суспільстві, а також критичного аналізу провідних принципів, за якими відбувалися аналогічні процеси у поліцейських структурах більшості європейських країн.

Найбільш повна реалізація органами внутрішніх справ правоохоронної функції держави залежить, насамперед, від точного визначення їх компетенції, а також компетенції їх структурних підрозділів і посадових осіб [1, с. 83]. Кожний орган виконавчої влади, до яких, відповідно до ст. 1 Закону «Про міліцію» [2], належать і органи внутрішніх справ, наділений державою відповідною компетенцією, яка закріплена у правових

© Мазепа М. М., 2011

актах. Поняття компетенції системи органів внутрішніх справ здебільшого не вживається, тоді як поняття системи органів внутрішніх справ є загальноновживаним [3; 4]. Однак це не означає, що поняття компетенції системи органів внутрішніх справ скоріше абстрактне, ніж реальне і формально закріплене у нормативно-правових актах. Усе ж і як суто теоретичне поняття, і як сума компетенції всіх органів (елементів), що створюють систему органів внутрішніх справ, поняття компетенції системи органів внутрішніх справ має право на існування і його необхідно враховувати при виробленні рекомендацій для правоохоронної практики.

Загальні проблеми становлення, розвитку та функціонування органів внутрішніх справ України в цілому й Державної служби охорони при МВС України (Державної служби охорони) зокрема досліджували такі вітчизняні науковці, як В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. А. Грохольський, С. М. Гусаров, Р. А. Калюжний, В. В. Коваленко, Т. О. Коломосьц, В. В. Конопальов, А. М. Куліш, Н. П. Матюхіна, О. В. Негодченко, В. І. Олефір, Н. М. Оніщенко, В. П. Петков, С. В. Петков, В. М. Плішкін, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиш та ін.

Дослідження проблеми розмежування компетенції та повноважень Державної служби охорони при МВС України має, на наш погляд, науково-практичне значення – сьогодні відсутні комплексні дослідження даного питання, а існуючі правові знання потребують систематизації та узагальнення. Проведення дослідження з такої тематики дозволить виявити прогалини у чинному законодавстві, сформулювати відповідні пропозиції щодо їх усунення. Вирішення цих завдань сприятиме реалізації принципу законності як базового, що визначає зміст діяльності Державної служби охорони при МВС України, створить умови для реального забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері захисту об'єктів усіх форм власності від протиправних посягань на договірних засадах та боротьби з іншими правопорушеннями в місцях несення служби.

Державна служба охорони при Міністерстві внутрішніх справ України створена для здійснення заходів щодо охорони нерухомих об'єктів та іншого майна, в тому числі вантажів, тимчасового зберігання валютних цінностей, забезпечення особистої безпеки громадян, а також технічного захисту інформації на договірних засадах у порядку, встановленому законодавством.

Державна служба охорони є підпорядкованою міністру внутрішніх справ України єдиною централізованою системою, очолюваною Департаментом Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ, яка складається з управління, відділів Державної служби охорони при головних управліннях

МВС в Автономній Республіці Крим, м. Києві та Київській області, управліннях МВС в областях та м. Севастополі та підпорядкованих їм підрозділів охорони: міських, районних, міжрайонних відділів, відділень, підрозділів воєнізованої охорони та охоронних підрозділів, строювих підрозділів міліції охорони, спеціальних підрозділів «Титан», інкасації та груп затримання, пунктів централізованого спостереження, у тому числі на окремих об'єктах, а також установ та навчальних закладів професійної підготовки працівників охорони.

Державна служба охорони у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами МВС [5].

Компетенція – один з основних чинників, що впливають на організацію правоохоронної діяльності Державної служби охорони.

На думку автора, компетенція – це поєднання двох обов'язкових елементів: повноваження та підвідомчості. Однак з метою повного висвітлення цього питання необхідно розглянути й інші підходи до тлумачення поняття «компетенція», які присутні в юридичній науці.

Існують різні точки зору щодо питання співвідношення таких елементів статуту, як функції, повноваження та компетенція. Уявити функції Державної служби охорони відокремлено від її компетенції неможливо, оскільки функції є складовою частиною компетенції, яку необхідно розглядати в загальному (широкому) і власному (вузькому) розумінні.

У загальному розумінні «компетенція» трактується як коло повноважень будь-якої організації, установи або особи [6, с. 874] та походить від латинського *comptientia*, яке, у свою чергу, має в основі *compete* – «взаємно прагну», «відповідаю», «підходжу» [7, с. 345]. Як справедливо зауважив Б. М. Лазарев, термін «компетенція» має два значення: перше – коло питань, у яких певна особа чи особи мають знання («відають щось»), і друге – коло повноважень (прав і обов'язків «відати чимось»); відповідно може йтися про фактичну компетенцію та офіційну компетенцію органів і посадових осіб [8, с. 11].

Категорія «компетенція» сформульована лише на доктринальному рівні. Іноді в літературі крім суто юридичного терміна «компетенція» можна зустріти також поняття «компетентність». У літературній мові воно означає обізнаність, здатність вирішувати питання певного характеру, є показником знання [9, с. 765]. За своїм змістом поняття «компетентність» не має нічого спільного з категорією «компетенція», що нами розглядається. С. І. Ожегов визначає компетенцію у двох значеннях: як

коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний, а також коло повноважень і прав [10, с. 289].

На думку Ю. С. Шемшученка, компетенція являє собою сукупність встановлених в офіційно-юридичній або неюридичній формі прав і обов'язків будь-якого органу чи посадової особи, які визначають можливості цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності [11, с. 196]. В. Ф. Погорілко визначає компетенцію як категорію, що вбирає в себе державно-владні повноваження того чи іншого органу, які визначаються на основі встановлених законом чи іншим правовим актом предметів відання, прав і обов'язків, які необхідні тому чи іншому державному органу для виконання його діяльності [12, с. 375]. Особливість даних визначень полягає у тому, що вони характеризуються розмежуванням таких понять, як «повноваження», «права» та «обов'язки».

Проте необхідно звернути увагу і на ту обставину, що деякі вчені під час визначення поняття компетенції не проводять різниці між такими категоріями, як «права», «обов'язки» та «повноваження». Приміром, М. Ю. Тихомиров компетенцією називає сукупність встановлених нормами правових актів прав і обов'язків (повноважень) органів, організацій, посадових осіб, а також осіб, що здійснюють управлінські функції [13, с. 206]. Аналогічної точки зору дотримуються й В. В. Лазарєв та С. В. Липень, які розуміють компетенцію як сукупність закріплених у законодавстві прав та обов'язків, якими наділяються державні органи [14, с. 351]. В. С. Нерсисянц, С. А. Лисенков, Т. О. Карабін, розглядаючи компетенцію як встановлені правом повноваження у певній сфері державної діяльності, що визначені предметом відання, взагалі не включають до складу цієї категорії обов'язки та права [15, с. 567; 16, с. 225]. Ю. П. Битяк, визначаючи компетенцію, також не вживає такого поняття, як «обов'язок». Компетенція, з погляду вченого, являє собою певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які орган має право вирішувати у процесі практичної діяльності [17, с. 59].

Узагальнюючи наведене, такі категорії, як «повноваження», «юридичні права та обов'язки» необхідно розглядати як невід'ємні елементи компетенції. Зважаючи на це також слід підкреслити, що компетенція як самостійне правове явище розкриває власну сутність через реалізацію повноважень, прав та обов'язків. Що стосується такої категорії, як «повноваження», то визначення даного поняття передбачає з'ясування низки

його сутнісних ознак, пізнання котрих певною мірою дозволить охарактеризувати їх природу.

Отже, компетенція визначається наступним чином: як предмети відання, права, обов'язки та територіальні межі діяльності кожного окремого органу; як функції і конкретні повноваження (права й обов'язки) щодо визначених предметів відання; як закріплена сукупність завдань, функцій, прав та обов'язків; як зміст і обсяг владних правомочностей, які має орган, а також та або інша посадова особа, і які фіксуються у відповідному юридичному документі; як правова категорія, що містить у собі предмети відання і владні повноваження, визначена Конституцією і законами України, має внутрішню єдність та узгодженість.

Особливість правовідносин, які виникають у сфері надання послуг з охорони майна та забезпечення безпеки, полягає в тому, що для їх виникнення необхідне волевиявлення всіх його учасників (договір на охорону об'єкта). Відносини підрозділів Державної служби охорони з юридичними особами та громадянами у зв'язку з наданням послуг з охорони та безпеки, відповідальність, права та обов'язки сторін визначаються договорами.

Як було наведено вище, права та обов'язки залежать від завдань та функцій, які стоять перед державним органом. Основними завданнями Державної служби охорони є:

- здійснення за договорами заходів щодо охорони особливо важливих об'єктів згідно з переліком, який затверджується Кабінетом Міністрів України, інших об'єктів, вантажів, інкасації, перевезення, тимчасового зберігання валютних цінностей, забезпечення особистої безпеки громадян, а також технічного захисту інформації в порядку, встановленому законодавством;

- розроблення основних вимог до захисту об'єктів та громадян від злочинних посягань, примірних договорів і вимог до інженерно-технічного укріплення та захисту об'єктів, оснащення їх технічними системами та засобами телевідеоспостереження, тривожної сигналізації, контролювання доступу, а також інструкцій та інших документів, що регламентують виконання охоронних функцій;

- участь у проведенні єдиної технічної політики щодо впровадження технічних засобів охоронного призначення шляхом розроблення нормативних документів на час усього циклу їх життєдіяльності (проектування, промислове виробництво, монтаж, експлуатація та утилізація).

Державна служба охорони відповідно до покладених на неї завдань здійснює такі функції:

- 1) визначає за погодженням із власниками майна або уповноваженими ними органами чи особами вид охорони під час її

організації (міліцейська, цивільна, за допомогою пунктів централізованого спостереження тощо);

2) запобігає правопорушенням і припиняє їх у місцях несення служби;

3) реалізує технічні засоби охоронного призначення і надає послуги з їх проектування, монтажу, ремонту та обслуговування;

4) бере участь у розробленні комплексу стандартів на технічні засоби охоронного призначення з урахуванням міжнародних вимог і норм, розвитку міжнародного співробітництва у галузі їх стандартизації, а також співробітництва з вітчизняними та іноземними суб'єктами підприємницької діяльності у галузі розроблення, стандартизації, проектування, виробництва, монтажу та обслуговування зазначених технічних засобів;

5) забезпечує випробування вітчизняних та іноземних зразків технічних засобів охоронного призначення для подальшого впровадження;

6) укладає договори на виробництво технічних засобів охоронного призначення, відповідних датчиків і приладів на державних та інших підприємствах України й інших держав;

7) здійснює в установленому порядку сертифікацію технічних засобів охоронного призначення, що застосовуються на території України;

8) погоджує за заявками замовників проекти в частині забезпечення технічними засобами охоронного призначення об'єктів і споруд, що будуються (реконструюються);

9) організує проведення технічної експертизи та підготовку висновків щодо якості проектування та виробництва технічних засобів охоронного призначення;

10) провадить в установленому порядку зовнішньоекономічну діяльність.

Державна служба охорони має право:

1) утримувати навчальні заклади з підготовки та перепідготовки кадрів, здійснювати на договірних засадах навчання працівників підприємств, установ та організацій, у тому числі зарубіжних, що займаються охороною, монтажем, використанням, ремонтом та обслуговуванням технічних засобів охоронного призначення;

2) створювати в установленому порядку, а також виступати засновником (учасником) суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з організацією і виконанням заходів охорони та безпеки, розробленням, виробництвом, реалізацією, монтажем, профілактичним обслуговуванням, використанням, ремонтом технічних засобів охоронного призначення, проведенням маркетингу та інжинірингу в галузі забезпечення особистої і майнової безпеки, соціального захисту своїх працівників;

3) застосовувати технічні засоби охоронного призначення з використанням радіочастот на умовах, передбачених для правоохоронних органів.

Відповідним наказом міністра внутрішніх справ України в листопаді 2010 року Державну службу охорони при МВС було позбавлено можливості брати участь у процесі ліцензування охоронних структур. Це право перейшло до Департаменту громадської безпеки МВС [18, с. 14].

Працівники служби охорони при несенні служби зобов'язані:

- захищати власність і громадян від злочинних посягань та забезпечувати додержання режиму охорони згідно з укладеними договорами;

- запобігати правопорушенням і припиняти їх у місцях несення служби;

- взаємодіяти з органами внутрішніх справ у питаннях запобігання розкраданню власності, затримання правопорушників і проведення перевірок стану збереження матеріальних цінностей;

- у разі виявлення пожеж чи загорань, спрацювань пожежної сигналізації сповіщати про це підрозділи пожежної охорони та вживати заходів до їх ліквідації;

- зберігати державну, службову та комерційну таємницю.

При виконанні службових обов'язків відповідно до Закону України «Про міліцію» та інших законодавчих актів працівники Державної служби охорони можуть застосовувати технічні засоби і здійснювати фотографування та звукозапис, затримувати осіб, проводити особистий огляд громадян, транспорту, перевіряти транспортні документи на цінності, що вивозяться за межі охоронюваного об'єкта, складати протоколи про адміністративні правопорушення за скоєння дрібних розкрадань, вжиття спиртних напоїв або появу на підприємстві у нетверезому стані; вживати до правопорушників заходи фізичного впливу, спецзасоби та зброю у випадках і у порядку, передбаченому законодавством. Працівники служби охорони несуть відповідальність за несумлінне виконання службових та трудових обов'язків згідно з Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України, Кодексом законів про працю України та укладеним договором.

Підсумовуючи викладене можна дійти висновку, що діяльність Державної служби охорони при МВС України полягає у здійсненні відповідно до чинних нормативно-правових актів України комплексу охоронних та запобіжних заходів з метою усунення посягань на об'єкти та майно державних організацій, забезпечення особистої фізичної охорони службових осіб, а та-

кож надання охоронних послуг на договірних засадах юридичним та фізичним особам.

На підставі вищенаведеного можна стверджувати, що елементами компетенції Державної служби охорони є наступні: 1) права та обов'язки; 2) завдання; 3) функції; 4) підвідомчість. Таким чином, компетенцію Державної служби охорони ми розуміємо як сукупність визначених у нормативно-правових актах прав, обов'язків і функцій Державної служби охорони, за допомогою яких виконуються поставлені перед нею правоохоронні завдання, а повноваження – як право та можливості діяти в різних ситуаціях відповідно до обставин, функцій та завдань, спрямованих на реалізацію її компетенції.

Список літератури: 1. Фролов М. Ю. Міськрайоргани внутрішніх справ в умовах правової реформи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. Ю. Фролов. – Х., 2001. – 224 с. 2. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 3. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с. 4. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник. – Изд. 3-е / под ред. А. П. Коренева. – М. : Моск. акад. МВД России ; Щит-М, 2000. – 304 с. 5. Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10 серп. 1993 р. // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 2. 6. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. Т. 1: А–К. / укл.: В. В. Яременко, О. М. Сліпущко. – К. : Аконті, 2006. – 926 с. 7. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УРСР О. С. Мельничука. – К. : Голов. ред. Укр. рад. енцикл. АН УРСР, 1975. – 768 с. 8. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации / Б. М. Лазарев ; АН СССР, Ин-т гос-ва и права. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с. 9. Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія, Ф. Г. Бурчака, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. – К. : Голов. ред. Укр. рад. енцикл., 1983. – 872 с. 10. Ожегов С. И. Словарь русского языка : 70000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Рус. язык, 1991. – 917 с. 11. Юридична енциклопедія : у 6 т. Т. 3 / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Укр. енцикл., 1998. – 733 с. 12. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2000. – 732 с. 13. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1998. – 526 с. 14. Лазарев В. В. Теория государства и права : учебник / В. В. Лазарев, С. В. Липень. – М. : Спарк, 2004. – 528 с. 15. Проблемы общей теории государства и права : учебник / под ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Норма-Инфра, 2002. – 832 с. 16. Карабін Т. О. Компетенція місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти / Т. О. Карабін // Держава і право. – Вип. 29. – 2005. – С. 221–228. 17. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с. 18. Карпюк Г. Правила гри не змінюють точки дотику точки дотику поміж МВС та недержавними організаціями / Г. Карпюк // Іменем Закону. – 2011. – № 23. – С. 14–15. 19. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відп. ред. Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с. 20. Юридический

энциклопедический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. – 2-е изд. доп. – М. : Сов. энцикл., 1987. – 720 с.

Надійшла до редколегії 15.08.2011

Рассмотрена компетенция и полномочия Государственной службы охраны при МВС Украины.

The competence and authorities of the State Guard Service (SGS) within the Ministry of Internal Affairs are considered.