

УДК 351.74/.76(477)

М.В. ЗАВАЛЬНИЙ, канд. юрид. наук,
ст. наук. співр., Харківський національний
університет внутрішніх справ
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4191-061X>
ResearcherID: <http://www.researcherid.com/rid/D-1788-2016>

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ ТА НЕДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Ключові слова: охоронна діяльність, правове регулювання, поліція охорони, приватна охорона

Досвід країн заходу свідчить про суттєве зростання ролі суб'єктів приватного права щодо надання окремих публічних послуг, які зазвичай були притаманні лише державі. Держава залишає за собою правове регулювання порядку надання публічних послуг та контроль за ними, а безпосереднє надання цих послуг делегується приватному сектору. Цій загальносвітовій тенденції неодноразово було приділено увагу й у вітчизняній юридичній літературі. Насамперед це стосується питання застосування аутсорсингу в органах державної влади [1, 2], під яким розуміються відносини, пов'язані з будь-яким скороченням обсягів роботи державних органів за рахунок залучення зовнішніх ресурсів на основі укладення контрактів з недержавними компаніями, з іншого боку, як передачу виконання окремого процесу або виду робіт зовнішній організації при збереженні загальної відповідальності державної організації шляхом укладання договору [3]. Одними з таких послуг є охоронні послуги, які спрямовані на забезпечення недоторканості майнових прав та особистої безпеки фізичних осіб, а також держави в цілому. Нині в Україні наданням охоронних послуг займаються як державні органи та установи, так і численні приватні суб'єкти.

Питання правового регулювання охоронної діяльності в Україні неодноразово ставали предметом дослідження у працях В.В. Галуцька [4], І.В. Зозулі [5], В.І. Курила [6], П.В. Синицького [7], О.П. Угровецького [8], В.У. Хатуєва [9] тощо. Однак, численні зміни у вітчизняному законодавстві щодо охоронної діяльності останніх років вимагають додаткового аналізу. Тому метою статті є визначення правових основ здійснення охоронної діяльності в Україні як державними, так і недержавними суб'єктами, а також визначення шляхів вдосконалення нормативно-правового регулювання такої діяльності.

Охорона життя, здоров'я, власності, публічних інтересів держави та суспільства вимагають наявності чіткого правового регулювання діяльності у сфері здійснення охоронних послуг. Визначення ж дієвих адміністративно-правових механізмів управління з боку держави можливе лише за наявності наукового підґрунтя.

Діяльність щодо охорони, в тому числі щодо надання охоронних послуг, регулюється низкою нормативно-правових актів, які встановлюють, серед іншого різні вимоги до охорони в залежності від суб'єктів охоронної діяльності та/або охоронюваних об'єктів. До основних нормативно-правових актів, що здійснюють регулювання охоронної діяльності відносяться Закони України «Про охоронну діяльність», «Про Національну поліцію», «Про Національну гвардію», постанови Кабінету міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» [10], «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» [11], «Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями» [12], «Про затвердження Переліку особливо важливих об'єктів електроенергетики, які підлягають охороні відомчою воєнізованою охороною у взаємодії із спеціалізованими

підрозділами інших центральних органів виконавчої влади» [13], «Про затвердження переліку ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, що підлягають охороні Національною гвардією» [14] тощо.

Така кількість нормативних актів обумовлена різноманітністю суб'єктів охоронної діяльності. Найчастіше серед таких суб'єктів виділяють поліцію охорони та приватні охоронні структури. Це пов'язано з тим, що ці суб'єкти є безпосередніми учасниками ринку охоронних послуг. В той же час низка суб'єктів охоронної діяльності забезпечують охорону окремих об'єктів у силу законодавчого закріплення відповідних функцій, хоча і не є учасниками ринку охоронних послуг. Це, зокрема, публічні юридичні особи, їх структурні підрозділи (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо) та правоохоронні органи (з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України, органи охорони державного кордону, Національна гвардія України).

Відповідно до ст.23 Закону України «Про Національну поліцію» поліції охорони притаманні наступні повноваження: здійснення охорони об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони (п.19); здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності (п.20). Останній пункт в Положенні про Національну поліцію сформульований дещо ширше: Національна поліція «здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами» [15]. Поліція

охорони надає свої послуги щодо наступних об'єктів: об'єкти, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами поліції охорони за договорами [11]; об'єкти підвищеної небезпеки підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами поліції охорони [11]; об'єкти державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна яких здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах [16]; об'єкти державної охорони, охорона яких здійснюється Національною поліцією у взаємодії з іншими органами влади та Управлінням державної охорони України (Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Конституційний Суд України; Верховний Суд України) [17]; охорона фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності [18].

Правовий статус Департаменту поліції охорони визначено Положенням про цей департамент, яке було затверджено Національною поліцією [19]. Територіальні органи поліції охорони було утворено відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 384 від 13.10.2015 р. як юридичні особи публічного права. Ці територіальні органи поліції охорони є правонаступниками відповідних державних установ Державної служби охорони при МВС [20]. У зв'язку з тим, що й донині не прийнято спеціального нормативно-правового акту щодо врегулювання діяльності самої поліції охорони чи її територіальних підрозділів, зберігає чинність Положення про Державну службу охорони при МВС України [11], яка нині переживає процедуру ліквідації. Також залишається чинною Інструкція про організацію діяльності міліції охорони [21]. Така невизначеність правової регламентації діяльності поліції охорони унеможливує ефективний розвиток цієї служби.

Найсуперечнішим же нормативно-правовим актом, що регулює охоронну діяльність і стосується безпосередньо поліції охорони, є постанова Кабінету Міністрів від 11.11.2015 р.

№ 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності». Ця постанова визначає перелік об'єктів державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна (незалежно від цільового призначення) яких здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах. Тим самим визначені даною постановою підприємства були змушені укласти договори з надання охоронних послуг виключно з поліцією охорони. Нормативне закріплення обов'язку приватних суб'єктів господарювання на «договірних засадах» укласти договори на охорону з поліцією охорони переkreплює сам принцип договірних засад надання охоронних послуг. Саме існування поліції охорони як структурної одиниці органу виконавчої влади викликає низку зауважень серед фахівців в цій сфері. В нинішньому вигляді поліція охорони займає монопольне становище на ринку охоронних послуг і виступає, фактично, як комерційна установа.

Про недоцільність змішування публічно-правового та приватно-правового впливу, при перевазі останнього, неодноразового зверталася увага науковців. І якщо за адміністративно-командної системи управління це могло мати місце, то «намагання зберегти становище, притаманне одержавленій, адміністративно-командній економіці, змішування публічно-правового й приватноправового впливу, при перевазі другого й на шкоду першому, не може вважатись нормальним» [22].

Одним з шляхів вирішення даної концептуальної проблеми діяльності поліції охорони могло б стати її перетворення на окреме державне підприємство, на яке було б покладено обов'язок забезпечувати охорону особливо важливих об'єктів. Іншим способом вирішення даної проблеми є виключення з повноважень поліції «здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності», перепрофілювання поліції охорони на охорону таких особливо важливих об'єктів як органи державної влади, важливі об'єкти енергетичної ін-

фраструктури, важливі об'єкти транспортної інфраструктури, важливі об'єкти медичної інфраструктури, посольства тощо.

Іншим й найбільшим за кількістю суб'єктом охоронної діяльності є приватні охоронні структури. Законодавством визначено, що вони можуть діяти як юридичні особи, так і як фізичні особи-підприємці. Приватні охоронні структури можуть діяти на всій території України на підставі ліцензії за наявності матеріально-технічної бази, необхідної для провадження такої діяльності, та за умови виконання такими особами організаційних, кадрових і технологічних вимог, передбачених Ліцензійними умовами провадження охоронної діяльності [10]. Приватні охоронні структури надають послуги з охорони фізичних осіб; охорони майна фізичних та юридичних осіб [23].

На відміну від законодавчо закріплених особливостей правового статусу працівників поліції охорони за працівниками приватних охоронних структур не надано права на вогнепальну зброю, на застосування заходів примусу. Також їм не надаються додаткові правові гарантії захисту професійної діяльності.

Приватні суб'єкти охоронної діяльності та правоохоронні органи можуть спільно організовувати взаємодію і надавати взаємодопомогу у діяльності, що спрямована на попередження, припинення і розкриття кримінальних правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку [23]. Така взаємодія може бути організована у формі проведення спільних нарад, консультацій, обміну інформацією з питань попередження та припинення правопорушень тощо. Однак відсутнє будь-яке нормативно-правове регулювання самої процедури такої взаємодії, що унеможливорює реальне застосування таких форм взаємодії державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності.

Що ж стосується публічних юридичних осіб та їх структурних підрозділів як суб'єктів охоронної діяльності, то вони можуть утворюватися у формі юридичної особи публічного права чи бути окремим структурним під-

розділом цих юридичних осіб з обов'язковим включення їх до відання спеціальних суб'єктів управління. Зокрема, відомча воєнізована охорона Міненерговугілля – це спеціалізоване охоронне підприємство, що здійснює охорону особливо важливих об'єктів електроенергетичного, ядерно-промислового, вугільно-промислового, торфодобувного та нафтогазового комплексів, визначених законодавством, які належать до сфери управління Міненерговугілля та господарських товариств, щодо яких Міненерговугілля здійснює управління корпоративними правами держави [24]; відповідно до Типового положення про службу морської безпеки порту служба морської безпеки створюється у встановленому законом порядку адміністрацією морських портів України, власниками морських терміналів та портовими операторами [25]; відомча воєнізована охорона на залізничному транспорті є системою спеціалізованих воєнізованих організацій, що здійснюють охорону вантажів на шляху прямування, об'єктів на підприємствах, в установах та організаціях, що входять до сфери управління Укрзалізниці, а також забезпечують проведення заходів, спрямованих на запобігання та гасіння пожеж на них [26]; відомча воєнізована охорона підприємств, що належать до сфери управління Державного космічного агентства України [27] тощо.

Всі ці суб'єкти діють у тісній співпраці з правоохоронними органами. Наприклад, у разі виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах підвищеної небезпеки відомчою воєнізованою охороною та органами (підрозділами) взаємодії згідно з планами охорони вказаних об'єктів і взаємодії, що розробляються і затверджуються керівниками підприємств, об'єкти яких охороняються, разом з керівниками відомчої воєнізованої охорони та відповідних органів (підрозділів) взаємодії, а в разі проведення антитерористичних операцій – згідно з планами їх проведення, що розробляються і затверджуються в порядку, передбаченому законодавством про боротьбу з тероризмом [28].

Як свідчить практика роботи зазначених суб'єктів охоронної діяльності, працівники відомчої охорони мають високий рівень підготовки та технічного оснащення для виконання своїх обов'язків, приймають участь у періодичних навчаннях та тренуваннях з антитерористичного захисту із залученням всіх регіональних підрозділів, що здійснюють заходи боротьби з тероризмом. Таким чином, можемо констатувати, що послуги охорони надаються публічними юридичними особами та їх структурними для охорони окремих об'єктів, які відповідно до законодавства мають охоронятися саме такими учасниками ринку охоронних послуг.

Національна гвардія та інші спеціально уповноважені на те органи (з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України, органи охорони державного кордону) здійснюють охорону окремих об'єктів особливого значення безоплатно в силу виконання повноважень, визначених законодавством. Зокрема, відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» та низки підзаконних актів Національна гвардія України здійснює охорону ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні, центральних баз матеріально-технічного забезпечення МВС України тощо [29]. На відміну від поліції охорони з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України, органи охорони державного кордону, Національна гвардія України здійснюють охорону окремих об'єктів особливого значення безоплатно в силу виконання повноважень, визначених законодавством.

Подальший розвиток ринку охоронних послуг в бік приватного сектору не повинен перетворити державу на стороннього спостерігача цих функцій. Обов'язок держави та її органів – забезпечити дотримання прав і сво-

бод людини. Тому держава є фактично відповідальною за контроль над приватними охоронними структурами. Виконання цієї функції держави вимагає запровадження чітких механізмів контролю в сфері охоронних послуг, розроблення стандартів надання таких послуг та оцінки їхньої ефективності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Квеліашвілі І. Зарубіжна практика застосування аутсорсингу в органах державної влади: перспективи для України / Квеліашвілі І. // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – Вип. 4 (27). – С. 171–178.

2. Матюхіна Н. П. Приватизація державних функцій у контексті завдань реформування державного управління / Матюхіна Н. П. // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року). – Х. : Право, 2015. – С. 97–101.

3. Леміш К. М. Використання аутсорсингу в органах державного управління / Леміш К. М. // ZGIA.– 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_1_063.pdf.

4. Галуцько В. В. Охорона права власності: Адміністративно-правові аспекти : монографія / В. В. Галуцько ; за ред. В. К. Шкарупи. – Херсон : ХМД, 2008. – 348 с.

5. Зозуля І. В. Охоронна діяльність: зауваження та обґрунтування до вітчизняного законопроекту / Зозуля І. В. // Вісник Харківськ. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. – 2009. – № 841. – С. 218–225.

6. Курило В. І. Правові засади охоронної діяльності : навч. посібник [для студ. вищих навч. закл.] / Курило В. І. – К. : Кондор, 2005. – 182 с.

7. Синицький П. В. Контрольно-наглядова діяльність ДСО при МВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформацій-

не право» / П. В. Синицький. – Харків, 2010. – 18 с.

8. Угровецький О. П. Організаційно-правові засади охоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. П. Угровецький ; Нац. ун-т внутр. справ. – К., 2004. – 20 с.

9. Хатуаев В. У. Адміністративно-правова система забезпечення імущественной безопасности: монографія / Хатуаев В. У. – Воронеж : Изд-во Воронежск. гос. ун-та, 2004. – 216 с.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» : від 18.11.2015 р., № 960 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-%D0%BF>.

11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» : від 10.08.1993 р., № 615 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615-93-%D0%BF>.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями» : від 19.06.2013 р., № 421 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/421-2013-%D0%BF>.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Переліку особливо важливих об'єктів електроенергетики, які підлягають охороні відомчою воєнізованою охороною у взаємодії із спеціалізованими підрозділами інших центральних органів виконавчої влади» : від 28.07.2003 р., № 1170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1170-2003-%D0%BF>.

14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, що підлягають охороні Національною гвардією» : від 12.11.2014 р., № 628 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/628-2014-%D0%BF>.

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» : від 28.10.2015 р., № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>.

16. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» : від 11.11.2015 р., № 937 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/937-2015-%D0%BF>.

17. Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» : від 04.03.1998 р., № 160/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80>.

18. Закон України «Про Національну поліцію» : від 02.07.2015 р., № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

19. Наказ Національної поліції України «Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони» : від 06.11.2015 р., № 43.

20. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» : від 13.10.2015 р., № 834 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248570738>.

21. Наказ МВС України «Про організацію службової діяльності міліції охорони Державної

служби охорони при МВС України» : від 25.11.2003 р., № 1433 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0627-04>.

22. Козир Д. В. Договір охорони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Д. В. Козир ; Нац. акад. внутр. справ. – Київ, 2015. – 20 с.

23. Закон України «Про охоронну діяльність» : від 22.03.2012 р., № 4616-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>.

24. Наказ Мінпаливенерго України «Про організацію діяльності відомчої воєнізованої охорони Міністерства палива та енергетики України» : від 08.10.2007 р., № 480 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1262-07>.

25. Наказ Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Типового положення про службу морської безпеки» : від 25.08.2011 р., № 339 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1233-11>.

26. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті» : від 11.01.1994 р., № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/7-94-%D0%BF>.

27. Наказ Державного космічного агентства України «Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону підприємств, що належать до сфери управління Державного космічного агентства України» : від 20.07.2012 р., № 281 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1355-12>.

28. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку взаємодії відомчої воєнізованої охорони з органами (підрозділами) внутрішніх справ, Служби безпеки, Збройних Сил, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи у разі виникнення надзвичайних

ситуацій на об'єктах підвищеної небезпеки» : від 14.04.2004 р., № 460 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/460-2004-%D0%BF>.

29. Закон України «Про Національну гвардію України» : від 13.03.2014 р., № 876–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.

Завальний М. В. Правовий статус державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності в Україні / М. В. Завальний // Форум права. – 2016. – № 4. – С. 133–139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_23.pdf

Визначено особливості адміністративно-правового статусу окремих груп державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності в Україні. Визначено критерії розмежування повноважень суб'єктів охоронної діяльності, а також запропоновано шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання в зазначеній сфері.

Завальный М.В. Правовой статус государственных и негосударственных субъектов охранной деятельности в Украине.

Определены особенности административно-правового статуса отдельных групп государственных и негосударственных субъектов охранной деятельности в Украине. Выделены критерии разделения полномочий субъектов охранной деятельности, предложены пути усовершенствования нормативно-правового регулирования в данной сфере.

Zavalny M.V. Legal Status of State and Private Subjects of Safeguarding Activity in Ukraine

The article defines peculiarities of administrative-legal status of certain groups of state and private subjects of safeguarding activity in Ukraine. It defines differentiate criteria for competence of the subjects of safeguarding activity, and also proposes ways of enhancement normative-legal regulation in this sphere.