

УДК 351.74/.76(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1336832>

М.В. ЗАВАЛЬНИЙ,

доцент кафедри адміністративного права і процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник;
м. Харків, Україна; e-mail: mzavalny@gmail.com;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4191-061X>

КОНТРОЛЬ ДЕРЖАВИ ЗА ЗДІЙСНЕННЯМ НЕДЕРЖАВНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

M.V. ZAVALNY,

Ass. Professor, Chair of Administrative Law and Process,
Kharkiv National University of Internal Affairs,
Ph.D. in Law, Senior Research assistant,
Kharkiv, Ukraine; e-mail: mzavalny@gmail.com;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4191-061X>

PUBLIC CONTROL OVER NON-STATE LAW ENFORCEMENT ACTIVITY

Постановка проблеми

Україна нині перебуває у загальносвітовому фарватері все більшої лібералізації в державному управлінні. Ідеї аутсорсингу окремих державних повноважень набувають все більшого поширення, зокрема, й у сфері правоохорони. Вирішення проблеми протидії злочинності та адміністративним делітам є неможливим лише за допомогою державних інститутів. Вимогою часу є суттєва державна підтримка боротьби з правопорушеннями самим суспільством та його представниками. Діяльність правоохоронних органів не можна розглядати лише з позиції боротьби зі злочинністю (хоча ця думка є найпоширенішою в юридичній літературі). Нині правоохоронні функції часто виконуються іншими (недержавними) суб'єктами, що є недопустимим для нашого суспільства. Хоча, в умовах побудови громадянського суспільства, це явище є нагальною вимогою та потребою. В той же час важливо дотримати баланс між державним та недержавним секторами правоохорони щодо спрямування правоохоронної діяльності.

Питання контролю за правоохоронною діяльністю неодноразово ставали предметом дослідження науковців як в Україні, так і за кордоном, зокрема, О.М. Музичук в роботі "Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні" детально розглянув питання відомчого, позавідомчого та громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів – державних суб'єктів, метою діяльності котрих є охорона та захист

прав і свобод громадян [1]. А.М. Куліш суб'єкти правоохорони розглядає ще вужче, як спеціально уповноважених державних органів [2]. Зазначені науковці лише опосередковано торкалися питання здійснення правоохорони з боку лише одного недержавного суб'єкту в Україні, громадських формувань з охорони громадського порядку. Питання здійснення контролю за діяльністю приватних охоронних структур з боку державних органів у формі ліцензування було досліджено Р.В. Миронюком у роботі "Адміністративно-правове регулювання надання приватних охоронних послуг" [3]. Значно більшої уваги діяльності недержавних суб'єктів правоохорони та контролю за їхньою діяльністю приділено в роботах науковців країн Європи, Північної Америки та Австралії. Зокрема, Майкл Лікоски (Michael Likosky) акцентує увагу на необхідності забезпечення належного контролю з боку держави та суспільства за діяльністю недержавних суб'єктів правоохорони, піддаючи критиці безконтрольну «приватизацію останніми» примусу в державі [4]. На жаль, вітчизняні науковці не приділяли достатньої уваги саме недержавному сектору правоохорони, досліджуючи лише дві зазначені вище групи недержавних суб'єктів правоохорони в Україні.

У зв'язку з вищевикладеним метою статті є визначення сутності та меж контролю саме за недержавними суб'єктами правоохорони в Україні. Новизною даного дослідження є розширене тлумачення системи недержавних суб'єктів

правоохорони як об'єкту державного контролю, до переліку яких віднесено як громадські формування з охорони громадського порядку та кордону, так і приватних охоронних структур, приватних виконавців та нотаріусів, адвокатів тощо. Завданням дослідження є визначення меж делегування правоохоронних функцій, видів державного контролю за недержавними суб'єктами правоохорони в Україні, надання пропозицій щодо вдосконалення реєстраційних та ліцензійних процедур щодо таких суб'єктів.

Межі аутсорсингу в правоохоронній сфері

Недержавні суб'єкти правоохорони відіграють все більш значну роль в сфері забезпечення правопорядку і безпеки в країні. Недержавні суб'єкти правоохорони та їхні дії здійснюють безпосередній вплив на безпеку, права і свободи людини та демократичний порядок в країні. І в інтересах суспільства необхідно забезпечити ефективно правове регулювання діяльності таких суб'єктів та вирішити питання відповідальності за можливі правопорушення з їхнього боку.

Слід зазначити, що держава не в праві втратити монополію на застосування примусу в країні. Події останніх років свідчать про те, що певні групи, прикриваючись ідеями революції гідності, здійснюють антигромадську та антидержавну діяльність. Це і об'єднання громадян щодо охорони громадського порядку і кордону, і громадські організації правоохоронного спрямування. Експлуатуючи існуючі як внутрішні, так і зовнішні загрози, було створено велику кількість громадських об'єднань, діяльність яких спрямована на реалізацію антиконституційних цілей. Подібна тенденція спостерігається в багатьох країнах, що розвиваються, та країнах третього світу. Приватні охоронні структури та громадські формування використовуються не лише як альтернатива державним структурам, а нерідко привласнюють всупереч законодавству поліцейські функції. В понад 44 країнах світу, як зазначає Клер Провост (Claire Provost), кількість осіб, що задіяні в приватній охороні, взагалі перевищує поліцейські сили [5].

Діяльність як державних, так і недержавних суб'єктів правоохорони має знаходитися в передбачених законом межах. Це потребує створення надійного та дієвого механізму контролю з боку держави за належним виконанням повноважень, що делегуються громадянському суспільству державою. Особливо необхідно забезпечити дієвий контроль за діяльністю недержавних суб'єктів правоохорони. Метою такого контролю є недопущення відхилень від

встановленого порядку забезпечення державної безпеки й охорони громадського порядку, попередження, виявлення та припинення дій, що завдають шкоди охоронюваним державою інтересам. Неконтрольований аутсорсинг діяльності в сфері правоохорони, незабезпечення державою належного контролю за діяльністю недержавних суб'єктів правоохорони можуть призводити до значних порушень прав і свобод громадян [4, с.14]. Міжнародне право вказує, як зазначають Франциска Клопфер (Franziska Klopfer) та Нельке ван Амстел (Nelleke van Amstel), що держава має відповідати за дії чи недогляд державних органів, що призвело до порушень прав людини [6, с.11].

Контрольна діяльність держави за недержавними суб'єктами правоохорони є складовою частиною механізму реалізації норми права, яка є необхідною для досягнення необхідного рівня правовідносин. Контроль є одним із методів (способів) правоохоронної діяльності, стадією управлінського циклу. Належна організація контролю сприяє усуненню недоліків управління. Контроль дозволяє своєчасно корегувати здійснення управлінської діяльності й вживати заходів щодо усунення недоліків та відхилень.

Здійснення державного контролю за діяльністю недержавних суб'єктів правоохорони має відбуватися лише за умови дотримання основних його принципів, таких як законність, об'єктивність, дотримання професійної етики, гласність, плановість, систематичність і регулярність, дієвість та оперативність, компетентність, методологічна спрямованість, результативність та ефективність.

Види державного контролю за недержавними суб'єктами правоохорони

Державний контроль у сфері правоохорони можна поділити на види за різними підставами та критеріями. Залежно від моменту контролю виділяють попередній (превентивний) та подальший контроль. Попередній контроль здійснюється на стадії розгляду документів, що подаються особами, які претендують на отримання ліцензії чи реєстрації. Подальший контроль здійснюється з моменту реєстрації та надання ліцензії. Така структура, в даному випадку, є найбільш доцільною для здійснення наукового аналізу. За обсягом повноважень контролюючих органів можна поділити державний контроль у сфері правоохорони на загальний та спеціальний. Кожна з цих класифікацій здійснює акцент на різні сторони державного контролю за діяльністю недержавних суб'єктів правоохорони.

Зазвичай виділяють три складові контролю: перевірка фактичного виконання законодавчих приписів; перевірка форм за засобів виконання закону; вжиття заходів за результатами перевірки. Останнє здійснюється задля оцінки ефективності, виправлення недоліків, застосування заходів заохочення або примусу.

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність недержавних суб'єктів правоохорони, дозволяє констатувати недостатній рівень реалізації порядку здійснення державою своїх контрольних повноважень. У численних нормативних актах містяться лише загальні положення щодо здійснення контрольних повноважень державних органів. Певні контрольні наглядові повноваження щодо недержавних суб'єктів правоохорони віднесені до компетенції й органів місцевого самоврядування, органів фінансового контролю, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України, Національної поліції тощо. Аналогічні праві приписи містяться безпосередньо в нормативних актах, що регулюють діяльність недержавних суб'єктів правоохорони [7–10], а конкретні повноваження щодо контрольних функцій містяться у відомчих актах.

Контроль державних органів за діяльністю недержавних суб'єктів правоохорони має здійснюватися за такими напрямками: контроль за порядком створення недержавних суб'єктів правоохорони (державна реєстрація); контроль за порядком і умовами здійснення недержавної правоохоронної діяльності (ліцензування); статистична звітність; виконання фінансових зобов'язань суб'єктів правоохорони; рівень професійної підготовки осіб, які здійснюють правоохоронну діяльність; контроль за порядком придбання, зберігання вогнепальної зброї травматичної дії, спеціальних засобів, що використовуються недержавними суб'єктами правоохоронної діяльності.

В якості універсальних (загальних) напрямів контролю, що поширюється на всі види недержавних суб'єктів правоохорони, слід виділити реєстрацію, ліцензування та контроль рівня професійної підготовки цих суб'єктів.

Державна реєстрація недержавних суб'єктів правоохорони

Державна реєстрація є загальною вимогою для всіх організацій, в тому числі й створених для діяльності в правоохоронній сфері. Під реєстрацією розуміється запис фактів з метою обліку і надання цим фактам законності, тобто певний акт офіційного визнання законності від-

повідних дій і правових актів, які здійснюються (видаються) державними або уповноваженими державою органами [11, с.201]. Реєстраційна діяльність – це юридична процедура, що передбачає низку заходів, у результаті яких здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта.

Інститут реєстрації активно формувався наприкінці минулого століття внаслідок необхідності вдосконалення процесу трансформації власності в нашій країні. Державна реєстрація є адміністративно-правовим інститутом та має багато спільних рис з інститутом ліцензування. На адміністративно-правовий характер інституту реєстрації вказують наступні ознаки: ці відносини виникають в сфері публічного управління; однією зі сторін є владний суб'єкт; субординаційний характер даних відносин. Діяльність недержавних суб'єктів правоохорони пов'язана з проходженням реєстраційної процедури під час їхнього створення.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює реєстраційні процедури є Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань". Відповідно до редакції закону від 26.11.2015 р. передбачено передачу органам місцевого самоврядування, місцевим держадміністраціям, нотаріусам та акредитованим суб'єктам повноважень з надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (за органами юстиції залишається державна реєстрація громадських формувань). Внесені зміни до низки законодавчих актів України спрямовані на реформування системи надання адміністративних послуг у вказаних сферах державної реєстрації і забезпечення її відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, оптимізацію витрат державних коштів. Прийняті зміни дозволили уніфікувати процедуру реєстрації значених суб'єктів. З проходженням процедури реєстрації у недержавного суб'єкта правоохорони настає момент набуття правосуб'єктності.

Названі вище суб'єкти здійснюють недержавну правоохоронну діяльність у різних організаційно-правових формах. Від обраної форми діяльності залежать особливості їхньої державної реєстрації. Спеціальний адміністративно-правовий статус окремих недержавних суб'єктів правоохорони дозволяє виділити спеціальний характер їхньої реєстрації, що є відмінним від

загальноприйнятого порядку. Особливості державної реєстрації обумовлені й особливостями ведення реєстрів тих чи інших суб'єктів, зокрема, це відноситься до нотаріальних контор, приватних виконавців, громадських формувань по охороні громадського порядку та кордону тощо. Окремі недержавні суб'єкти правоохоронної діяльності в загальнодержавному масштабі реєстрацію не проходять. Їхній облік здійснюється на відомчому рівні. Це обумовлено специфікою їхньої діяльності, що пов'язана з необхідністю дотримання режиму секретності чи особливостями їхнього адміністративного-правового статусу.

Необхідність належного обліку недержавних суб'єктів правоохорони й контроль за їхньою діяльністю й обумовлюють необхідність державної реєстрації таких суб'єктів. А сам інститут реєстрації є елементом контрольної діяльності органів виконавчої влади за діяльністю в сфері правоохорони.

Ліцензування недержавних суб'єктів правоохорони

Ліцензування можна охарактеризувати як метод управління, що виражається в порядку отримання ліцензії та можливості її анулювання. Основу інституту ліцензування становить добровільність вступу суб'єкта, що не наділений владними повноваженнями, в сферу адміністративно-правових відносин, усвідомлене і бажане виконання адміністративних обов'язків. Сутність ліцензування розкривається також у змісті правового статусу суб'єктів, уповноважених на ведення ліцензійної діяльності. Їхній правовий статус полягає в повноваженнях приймати рішення за заявами претендентів ліцензії, анулювати ліцензії, здійснювати контроль за дотриманням умов діяльності ліцензіатів (мається на увазі компетенція як сукупність повноважень).

Ліцензовані види діяльності здійснюються в межах адміністративно-правового режиму, який визначається як сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян і юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях) забезпечення, підтримки суверенітету і оборони держави, інтересів безпеки та охорони громадського порядку.

Закон України "Про ліцензування видів господарської діяльності" поширює свою дію лише на один недержавних суб'єкт правоохорони – приватну охорону, й не поширює свою діяльність ані на приватних нотаріусів, ані на приватних виконавців. Тому ніяких ліцензій особа, яка планує займатися діяльністю приватного виконавця, або бути приватним нотаріусом, отримувати не повинна.

Однак, розпочати роботу приватний виконавець зможе тільки тоді, коли пройде стажування (для адвокатів, арбітражних, державних виконавців це не потрібно), навчання і здасть кваліфікаційний іспит у вигляді електронного тестування. Після цього він отримає відповідне свідоцтво про зарахування до професії, як, наприклад, адвокат або нотаріус, і відомості про нього будуть внесені до Єдиного реєстру приватних виконавців.

Серйозною протидією необґрунтованого розширення видів діяльності, здійснення яких вимагає отримання спеціальної ліцензії, є законодавче закріплення умов, при наявності яких можна говорити про необхідність ліцензування. Перелік зазначених умов має бути законодавчо закріплений стосовно кожного виду ліцензованої діяльності. Відомча нормотворчість у сфері ліцензування є вкрай небажаною, саме в законах (або, принаймні, на рівні Кабінету Міністрів України) повинні бути відображені основні права і обов'язки, види, умови ліцензування.

В країнах Північної Америки та Західної Європи, як зазначають Гуммер С.С. (Gummer S.C.), Стухті Т.Х. (Stuchtey Tim H.), Зіто М. (Zito M.), Квіріко Оттавіо (Quirico Ottavio) та інші дослідники, питання ліцензування приватної правоохоронної діяльності є дуже поширеним та детальним. Ліцензії можуть видаватися як за загальними напрямками діяльності (охоронна діяльність, детективна діяльність, пенітенціарна функція), так і за окремими підвидами такої діяльності [12–16].

Проблеми ліцензування недержавної охоронної діяльності

Особливу увагу викликають певні колізійні аспекти (щодо нормативного регулювання ліцензування охоронної діяльності) стадії попереднього контролю, зокрема підстави відмови в отримання ліцензії чи анулюванні вже отриманої ліцензії.

Загальною вимогою для відмови в отриманні ліцензій на охоронні послуги є наявність у громадян непогашеної чи не знятої судимості за скоєння умисних злочинів. Жодної статистики про кількість осіб, яким було відмовлено в отриманні ліцензії з цієї підстави, навести не можемо через її відсутність, так само як і не можна вказати, скільки осіб, що раніше притягалися до кримінальної відповідальності за вчинення умисних злочинів, чия судимість була знята або погашена, отримали такі ліцензії. Тому спробуємо вирішити питання про необхідність удосконалення даної вимоги закону шляхом

порівняльного аналізу з іншими правовими актами. Але перед тим слід зазначити, чому це питання звертає на себе увагу. Справа в тім, що особи, які відбувають покарання за вчинений злочин або, які мають судимість за вчинення умисного злочину (у тому числі й за перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст.365 КК України) після закінчення певного строку, пов'язаного з погашенням судимості, отримують право одержання ліцензії на заняття охоронною діяльністю, у тому числі, і право на застосування фізичного впливу й спеціальних засобів. Яким чином такий стан речей впливає й буде впливати на рівень криміногенності приватних охоронних служб, може показати лише комплексний аналіз, що має охоплювати доволі тривалий проміжок часу, і який слід здійснити з використанням баз даних МВС України та Національної поліції. Однак, враховуючи обраний нами спосіб аналізу – порівняння з іншими правовими актами, слід відзначити наступне. Відповідно до ч.2 ст.61 Закону України "Про Національну поліцію" не може бути поліцейською особою, засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку; особа, яка має непогашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої; особа, щодо якої було припинено кримінальне провадження з nereабілітуючих підстав [17]. Діяльність приватних охоронних структур, як вже відзначалося автором [18], відноситься до правоохоронної, тому формальна логіка вимагає, щоб особи, що займаються охороною, тобто ті особи, яким законом надано в певних випадках висувати обов'язкові вимоги до громадян, застосовувати фізичну силу та спеціальні засоби – були кришталево чистими перед законом.

У зв'язку з цим, у даному аспекті, вважаємо не лише можливим, але й необхідним прирівняти певні вимоги, що висуваються до працівників поліції, й до вимог до зазначених вище осіб (за винятком фактів притягнення до відповідальності за необережні злочини), для чого слід викласти пункт 2 частини 1 статті 11 Закону України "Про охоронну діяльність" у наступній редакції: "не мають непогашеної чи не знятої судимості за скоєння умисних злочинів та не були засуджені за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість якої погашена чи знята у визначеному законом порядку".

У зв'язку з непоодинокими випадками функціонування приватних охоронних установ без

відповідних документів важливим напрямком контролю слід вважати виявлення установ, що функціонують без ліцензії. Такі факти можуть бути виявлені в процесі оперативних заходів, а також у результаті аналізу матеріалів ліцензійно-дозвільних підрозділів, що свідчать про відмову у видачі ліцензій тій або іншій організації. Практика показує, що, не діставши права законного функціонування, найчастіше такі організації можуть продовжувати нелегальну діяльність, пов'язану зі здійсненням правопорушень.

Зважаючи на такий стан речей, Міністерству внутрішніх справ слід приділяти окрему увагу діяльності щодо продажу охоронних компаній. Насамперед, доцільно перевіряти наявність належним чином оформлених трудових відносин з фахівцем з організації заходів охорони зазначених компаній (директор компанії або його заступник), та відповідність його ліцензійним вимогам. За фактом виявлення "продажу" таких компаній доцільно здійснити їхню позапланову перевірку.

Контроль рівня підготовки недержавних суб'єктів правоохорони

Виходячи зі специфіки надання правоохоронних функцій, нормативних актів, що регулюють діяльність тих чи інших суб'єктів недержавної правоохорони, передбачено наявність обов'язкових кваліфікаційних вимог до їхніх представників. Зокрема, Законом України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" передбачено, що члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть брати участь у забезпеченні правопорядку та охороні державного кордону за місцем реєстрації цих об'єднань та лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах Національної поліції, підрозділах Державної прикордонної служби України і одержання в органі місцевого самоврядування посвідчення члена громадського формування і нарукавної пов'язки, зразки яких затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до Закону України "Про охоронну діяльність", до охоронних заходів можна залучати лише осіб, які відповідають кваліфікаційним вимогам. Відповідно до Закону України "Про нотаріат", нотаріусом може бути громадянин України, який має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи у сфері права не менш як шість років, з них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори – не менш як три роки, склав кваліфікаційний іспит і отримав свідоцтво

про право на зайняття нотаріальною діяльністю. В подібний спосіб врегульовано це питання й щодо адвокатів. Таким чином, здійснення контролю рівня професійної підготовки для представників недержавної правоохорони є дієвим заходом підвищення законності даного виду діяльності.

Висновки

З метою здійснення і вдосконалення механізмів контрольної діяльності за недержавними суб'єктами правоохорони слід законодавчо закріпити основні положення контрольної діяльності держави в цій сфері. У законодавстві є неприпустимим існування загальних положень, які не конкретизують порядок здійснення контролю, що явно не сприяє реалізації публічно значущих функцій в сфері забезпечення правопорядку, дотримання прав і свобод як громадян, так і самих суб'єктів правоохорони, реалізації їхнього правового статусу.

Одночасне поєднання державних і громадських контрольних функцій за відповідністю недержавної правоохоронної діяльності закону зайвий раз дозволяє підкреслити особливий характер правоохоронної діяльності. Такий характер виправдовує існування владних відносин між суб'єктом і об'єктом охорони права. Важливе значення в здійсненні контрольних повноважень органів виконавчої влади мають заходи адміністративного примусу. Ці заходи застосовуються з метою запобігання випадкам настання загрози суспільній і особистій безпеці громадян, попередження настання можливих негативних або шкідливих наслідків. Все це вимагає внесення змін до чинного законодавства, що регулює діяльність недержавних суб'єктів правоохорони, ліцензійно-дозвільну діяльність органів виконавчої влади та законодавства про адміністративні правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: монографія. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. 654 с.
- Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2009. 432 с.
- Миронюк Р. В. Адміністративно-правове регулювання надання приватних охоронних послуг: моногр. Дніпропетровськ: Ліра ЛТД, 2016. 128 с.
- Likosky, Michael. The Privatization of Violence. *Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and its Limits* (Oxford University Press: Oxford, 2009), 11–24. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199574124.003.0001. URL: <http://www.worldcat.org/title/private-security-public-order-the-outsourcing-of-public-services-and-its-limits/oclc/875751010/viewport>.
- Provost, Claire. The Industry of Inequality: Why the World Is Obsessed with Private Security. URL: <https://pulitzercenter.org/reporting/industry-inequality-why-world-obsessed-private-security>. 12.05.2017.
- Whose responsibility? Reflections on accountability of private security in Southeast Europe (Eds. Franziska Klopfer and Nelleke van Amstel). Geneva, 2017. URL: <http://www.ppps.dcaf.ch/sites/default/files/uploads/PS-Accountability-Southeast-Europe.pdf>.
- Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 2. Ст.8.
- Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст.542.
- Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 № 3425–XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>.
- Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835–III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.
- Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 1999. 320 с.
- Gummer, S. C. & Stuchtey, Tim H. "Civil Security" and the Private Security Industry in Germany. Potsdam. BIGS Policy Paper No. 4, August 2014.
- Federal Ministry of Education and Research (BMBF), 2012, Research for Civil Security 2012–2017, Framework programme of the Federal Government. URL: http://www.bmbf.de/pub/BMBF_rahmenprogramm_sicherheitsforschung_2012_2017_engl.pdf.
- Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance (BBK), Federal Office for Information Security (BSI), 2014, Bonn. URL: http://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/EN/Home/home_node.html.
- Zito, M. Prison privatization: Past and present. International Foundation for Protection Officers. (2003, December 8). URL: http://www.ifpo.org/articlebank/prison_privatization.html.

16. Quirico, Ottavio. Private security companies – normative inferences / Report for the UN Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination, December 2015.
17. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
18. Завальний М. В. Правовий статус державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності в Україні. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2016. № 4. С. 133–139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_4_23.

REFERENCES

1. Muzychuk, O. M. (2010). *Kontrol' za diyal'nistyu pravookhoronnykh orhaniv v Ukrayini: monohrafiya* [Control over the activities of law enforcement agencies in Ukraine: a monograph]. Kharkiv: Kharkivskyy natsional'nyy universytet vnutrishnikh sprav (in Ukr.).
2. Kulish, A. M. (2009). *Pravookhoronna systema Ukrayiny: administrativno-pravovi zasady orhanizatsiyi ta funktsionuvannya* [Law-enforcement system of Ukraine: the administrative and legal principles of organization and functioning]. Doktors'ka dysertatsiya. (12.00.07). Kharkiv (in Ukr.).
3. Myronyuk, R. V. (2016). *Administrativno-pravove rehulyuvannya nadannya pryvatnykh okhoronnykh posluh: monohr.* [Administrative and legal regulation of provision of private security services: monogr.]. Dnipropetrovs'k: Lira LTD (in Ukr.).
4. Likosky, Michael. (2009). The Privatization of Violence. *Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and its Limits* (Oxford University Press: Oxford), 11–24. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199574124.003.0001. Retrieved from: <http://www.worldcat.org/title/private-security-public-order-the-outsourcing-of-public-services-and-its-limits/oclc/875751010/viewport> (in Eng.).
5. Provost, Claire. The Industry of Inequality: Why the World Is Obsessed with Private Security. Retrieved from: <https://pulitzercenter.org/reporting/industry-inequality-why-world-obsessed-private-security> (in Eng.).
6. Franziska, Klopfer, & Nelleke, van Amstel (Eds.). Whose responsibility? Reflections on accountability of private security in Southeast Europe. Geneva, 2017. Retrieved from: <http://www.ppps.dcaf.ch/sites/default/files/uploads/PS-Accountability-Southeast-Europe.pdf> (in Eng.).
7. Pro okhoronnu diyal'nist' [On protective activities]. Zakon Ukrayiny (22.03.2012 No 4616–6). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 2013 (2). 8 (in Ukr.).
8. Pro vykonavche provadzhennya [On enforcement proceedings]. Zakon Ukrayiny (02.06.2016 No 1404–8). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (30). 542 (in Ukr.).
9. *Pro notariat* [About the notary]. Zakon Ukrayiny (02.09.1993 No 3425–12). Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3425-12> (in Ukr.).
10. *Pro uchast' hromadyan v okhoroni hromads'koho porядku i derzhavnoho kordonu* [On Citizen Participation in the Protection of Public Order and the State Border]. Zakon Ukrayiny (22.06.2000 No 1835–3). Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (in Ukr.).
11. Kozlov, YU. M. (1999). *Administrativnoye pravo: uchebnik* [Administrative law: a textbook]. Moskva: Yurist (in Russ.).
12. Gummer, S. C., & Stuchtey, Tim H. (2014). "Civil Security" and the Private Security Industry in Germany. Potsdam. BIGS Policy Paper No. 4, August (in Eng.).
13. Federal Ministry of Education and Research (BMBF), 2012, Research for Civil Security 2012–2017, Framework programme of the Federal Government. Retrieved from: http://www.bmbf.de/pub/BMBF_rahmenprogramm_sicherheitsforschung_2012_2017_engl.pdf (in Eng.).
14. Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance (BBK), Federal Office for Information Security (BSI), 2014, Bonn. Retrieved from: http://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/EN/Home/home_node.html (in Eng.).
15. Zito, M. (2003). Prison privatization: Past and present. International Foundation for Protection Officers. (December 8). Retrieved from: http://www.ifpo.org/articlebank/prison_privatization.html (in Eng.).
16. Quirico, Ottavio. (2015). Private security companies – normative inferences / Report for the UN Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination, December (in Eng.).
17. *Pro Natsional'nu politsiyu* [About the National Police]. Zakon Ukrayiny (02.07.2015 No 580–8). Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (in Ukr.).
18. Zaval'nyy, M. V. (2016). Pravovyy status derzhavnykh ta nederzhavnykh sub'yektiv okhoronnoyi diyal'nosti v Ukrayini [Legal status of state and non-state actors of security activity in Ukraine]. *Forum prava: elektron. nauk. fakhove vyd.*, (4). 133–139. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2016_4_23 (in Ukr.).

Надійшла 11.04.2018

Завальний М. В. Контроль держави за здійсненням недержавної правоохоронної діяльності. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2018. № 3. С. 22–29. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2018_3_5.pdf

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1336832>

Державний контроль у сфері правоохорони залежно від моменту здійснення контролю поділено на попередній (превентивний) та подальший контроль. В якості універсальних (загальних) напрямів контролю, що поширюється на всі види недержавних суб'єктів правоохорони, виділено реєстрацію, ліцензування та контроль рівня професійної підготовки цих суб'єктів. Обґрунтовано обов'язкову державну реєстрацію всіх недержавних суб'єктів правоохорони. Розглянуто закордонний досвід ліцензування правоохоронної діяльності. Відзначено, що в Україні ліцензуванню підлягає лише один вид недержавної правоохоронної діяльності – здійснення приватної охорони. Запропоновано шляхи вдосконалення нормативно-правових актів, якими закріплено кваліфікаційні вимоги до суб'єктів приватної охорони.

Ключові слова: правоохоронна діяльність; недержавні суб'єкти право охорони; контроль; реєстрація; ліцензування

Завальний М.В. Контроль государства за осуществлением негосударственной правоохранительной деятельности

Государственный контроль в сфере охраны порядка в зависимости от момента контроля разделен на предварительный (превентивный) и последующий контроль. В качестве универсальных (общих) направлений контроля, которые распространяются на все виды негосударственных субъектов правоохраны, выделены регистрация, лицензирование и контроль уровня профессиональной подготовки этих субъектов. Аргументировано обязательную государственную регистрацию всех негосударственных субъектов правоохраны. Рассмотрен зарубежный опыт лицензирования правоохранительной деятельности. Отмечено, что в Украине лицензированию подлежит только один вид негосударственной правоохранительной деятельности – осуществление частной охраны. Предложены пути совершенствования нормативно-правовых актов, которыми закреплены квалификационные требования к субъектам частной охраны.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность; негосударственные субъекты охраны правопорядка; контроль; регистрация; лицензирование

Zavalny M.V. Public Control over Non-State Law Enforcement Activity

The article considers an issue of public control over the activity of non-state subjects of law enforcement. It ascertains that activity of non-state subjects of law enforcement should exist in the framework determined by the law. This requires the creation of a reliable and efficient mechanism of public control over the proper execution of the powers delegated to civil society by the state. An objective of such control is the prevention of deviations from the established procedure of ensuring public security and protection of public order, prevention, identification and suppression of actions directed at damaging protected public interests. The article emphasizes that uncontrolled outsourcing in the law-enforcement sphere, a failure to provide proper public control over the activity of non-state subjects of law enforcement may lead to considerable violations of rights and freedoms of citizens. Depending on the moment of control public control in law enforcement sphere can be divided into preliminary (preventive) and subsequent control. Registration, licensing and control over professional training level of these subjects are viewed as universal (general) directions of control which extend to all types of non-state subjects of law enforcement. The article substantiates mandatory state registration of all non-state subjects of law enforcement. It emphasizes that the Institute of registration is a primordial element of controlling activity exercised by executive authorities in law enforcement sphere. The article overviews peculiarities of registration of such non-state subjects of law enforcement as private notaries, private executives, advocates, public formations maintaining protection of public order and the state border, private security companies, etc. The article analyses foreign experience in licensing of law enforcement activity. It ascertains that there is only one type of non-state law enforcement activity in Ukraine that is subject to licensing, namely provision of private protection services. In future after establishing normative regulation of detective activity, detective activity will also become subject to licensing. The article studies separate issues of licensing security activity services. It proposes ways of enhancement of normative-legal acts which establish qualification requirements for subjects of private protection services.

Key words: law enforcement activity; non-state subjects of law enforcement; control; registration; licensing