

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 3(38), с. 105—109

З аналізу стану правового регулювання суб'єктів охоронної діяльності стає зрозумілим, що в чинному законодавстві міститься цілий ряд протиріч і неузгодженостей щодо компетенції, підстав, умов і порядку застосування фізичної сили, спеціальних, технічних засобів і вогнепальної зброї, а також здійснення контролю за діяльністю її суб'єктів. Природно, цікавими є напрями вдосконалення правових засад для забезпечення ефективної діяльності недержавних охоронних структур.

В Україні має місце тенденція щодо заострення ситуації на ринку надання охоронних послуг. Цьому сприяє відсутність у чинному законодавстві чітких критеріїв для розмежування об'єктів охорони між суб'єктами охоронної діяльності. Більше того, наділення суб'єктів державної охорони правом займатися комерційною діяльністю з використанням при цьому адміністративного ресурсу, тобто, по суті, бути одним із суб'єктів ринку охоронних структур, призводить до негативних наслідків. На практиці це спричиняє конфлікти, непорозуміння та судові тяганини, що, в кінцевому рахунку, негативно впливає на забезпечення охорони й безпеки значної кількості фізичних і юридичних осіб та їх власності. У свою чергу, конфліктні ситуації в охоронній сфері створюють труднощі для здійснення державного контролю, породжують корупцію, що, зрештою, не сприяє цілям, для досягнення яких і створені охоронні організаційні структури різних форм власності.

Охоронна діяльність є специфічним та особливим видом діяльності, яка пов'язана з ризиком для життя не тільки для самих працівників охорони, а й для оточуючих. При її здійсненні необхідна певна спеціалізація і відповідний рівень підготовки фахівців, без яких протидіяти кваліфікованим злочинним по-

сяганням на життя підприємців та їхню власність неможливо. Внаслідок певної специфіки, охоронна діяльність виправдано викликає підвищену увагу законодавця та керівників правоохоронних органів. Це приводить до встановлення підвищених вимог до суб'єктів цього виду діяльності, особливо недержавної форми власності та жорсткої правової регламентації її організації і здійснення.

Охоронна діяльність в Україні потребує вдосконалення правового регулювання. У чинному законодавстві міститься цілий ряд протиріч і неузгодженостей, які стосуються компетенції, підстав, умов і порядку застосування фізичної сили, спеціальних, технічних засобів та вогнепальної зброї, а також здійснення контролю за суб'єктами охоронної діяльності.

Нормативно-правова неврегульованість дає можливість розвитку недобросовісної конкуренції. Прийнятий Закон України "Про охоронну діяльність" [1] мав на меті подолати правову прогалину в сфері її законодавчого регулювання і закріпити правові форми господарювання на засадах конкурентоспроможності цій сфері. Прийняття цього закону було обумовлено необхідністю законодавчого забезпечення охоронної діяльності на підставі положень Конституції України [2],

у тому числі щодо рівноправного розвитку всіх форм власності та захисту конкуренції на ринку надання охоронних послуг. Цей Закон мав закласти ядро правової основи охоронного законодавства і бути засадничим законом щодо всіх інших законів, які регулюють окремі види охоронної діяльності.

Розробка й ухвалення Закону України “Про охоронну діяльність” мала сприяти визначенню поняття “охоронної діяльності”, її правових засад, цілей, завдань, принципів, видів, а також кола суб’єктів, які її здійснюють, їх повноважень. Також передбачалася значна робота із приведення у відповідність до його положень галузевих законів, що регулюють окремі види охоронної діяльності, закріпити в них специфіку кожного виду охорони та підготувати низку нових законів.

Необхідно було б внести зміни до Положення “Про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ”, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо вдосконалення охорони об’єктів державної та іншої власності” від 10 серпня 1993 р. № 615 [3]. Це стосується саме тієї її частини, яка надає відомчій охороні право здійснювати на договірній основі охорону об’єктів іншої, поряд з державною, форм власності.

На жаль, і до сьогодні чіткі критерії для віднесення об’єктів інших форм власності до об’єктів захисту з боку державної служби охорони відсутні. Це створює об’єктивні передумови для появи на ринку охоронних послуг ще одного суб’єкта в особі відповідних державних органів із усіма негативними наслідками. Так, по-перше, у чинному законодавстві таке поняття, як “міліція охорони ДСО”, відсутнє. Тому, відповідно до Закону “Про міліцію” [4], співробітники ДСО жодного відношення до міліції мати не можуть. По-друге, на сьогодні відсутній будь-який документ, що регламентує включення структурного підрозділу міліції — “міліцію охорони” — до складу заснованої МВС комерційної організації ДСО. На порушення чинного законодавства, ДСО віднесена до державних установ, що здійснюють некомерційну гос-

подарську діяльність. Разом з тим, метою її господарської діяльності з надання охоронних послуг і є отримання прибутку.

Слід зазначити, що зміст правового регулювання діяльності Державної служби охорони визначається повнотою та внутрішньою узгодженістю правових норм. При цьому повнота розглядається у двох аспектах. Перший — пов’язаний з повнотою охоплення правовим регулюванням тих чи інших службових відносин. Другий — характеризує повноту правових актів, обсяг і комплексність їх змісту. У зв’язку з цим, важливі питання організації та функціонування Державної служби охорони при МВС України мають бути закріплені у новому Положенні про неї. Чітке визначення статусу ДСО, його точне визначення та однозначне розуміння дасть можливість демонополізувати ринок охоронних послуг.

Залишення за ДСО права на створення в установленому порядку суб’єктів, і так само виступати засновником (учасником) та самим бути суб’єктом господарювання, є недоцільним. Це порушує принцип, за яким державним органам займатися підприємницькою діяльністю заборонено. Про це свідчить ст. 43 ч. 4 Господарського кодексу України [5], відповідно до положень якої здійснення підприємницької діяльності органами державної влади та органами місцевого самоврядування, діяльність яких пов’язана з організацією і виконанням заходів охорони та безпеки, а також розробкою, виробництвом, реалізацією, монтажем, профілактичним обслуговуванням, використанням, ремонтом технічних засобів охоронного призначення, яке надано ДСО ст. 5 п. 2 Положення “Про ДСО при МВС України” [3], не дозволяється.

У зв’язку з викладеним, доцільно надати ДСО функції по здійсненню охорони особливо важливих об’єктів (перелік таких об’єктів затверджений Постановою КМУ 10.08.1993 р. № 615) [6] та об’єктів підвищеної небезпеки підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави (їх перелік затверджений Постановою КМУ від 26 серпня 2009 р. № 918 [7]), і, таким чином, розме-

жувати сферу діяльності суб'єктів державної і недержавної охорони.

Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують охоронну діяльність в Україні, а також інших зарубіжних країн, дає підстави відзначити такі варіанти створення правових засад для діяльності суб'єктів недержавної охорони.

По-перше — правове регулювання охоронної діяльності, яка здійснюється недержавними суб'єктами, має здійснюватися виходячи з того, що вона може бути визнана лише додатковою щодо правоохоронної діяльності державних органів та однією з організаційних форм забезпечення правопорядку в суспільстві.

По-друге — правове регулювання охоронної діяльності недержавними суб'єктами має здійснюватися відповідно до концепції, положення якої повинно закріпити її як один із видів підприємницької діяльності, але в специфічній сфері.

По-третє — визначення змісту, порядку діяльності і статусу недержавних охоронних структур на основі визнання їх як “приватну поліцію”, яка покликана передусім надавати охоронні послуги фізичним і юридичним особам за допомогою недержавних сил охорони.

При наданні підрозділами ДСО платних послуг по охороні власності та громадян, вони фактично стають суб'єктами підприємницької діяльності з надання таких послуг. Враховуючи, що співробітники ДСО носять міліцейську форму, то питання рівня озброєності її підрозділів розглядається в загальному розрізі озброєності охоронних підприємств. Чинне законодавство України не забороняє суб'єктам державної охорони для виконання покладених на них завдань, у тому числі і для здійснення договірної діяльності з надання охоронних послуг, застосовувати вогнепальну зброю, спеціальні засоби, а також засоби індивідуального захисту, активної оборони та фізичного впливу. Разом з тим, підрозділи ДСО не є спеціальними органами, яким надано право носіння та застосування вогнепальної зброї.

Не відповідає Конституції України і норма Постанови Верховної Ради України “Про

право власності на окремі види майна” від 17.06.92 р. № 2471-ХІІ [8]. Постановою встановлюється перелік видів майна, яке не може бути у власності громадян та юридичних осіб недержавної форми власності. Це стосується права власності на засоби індивідуального захисту, у тому числі шоломи та бронежилети. Така позиція виходить із конституційної норми про право кожного на захист свого життя та здоров'я, життя та здоров'я інших осіб від протиправних посягань.

Включення зазначених засобів індивідуального захисту до переліку видів майна, яке не може бути у власності громадян, є невинуватим. По-перше, ці засоби не можуть відігравати активну роль, а лише пасивну функцію захисту людини та юридичних осіб. По-друге, поділ юридичних осіб щодо можливості мати такі засоби самозахисту за формою власності не відповідає букві і духу Конституції України.

Доцільно законодавчо визначити види спеціальних засобів індивідуального захисту (шоломи, бронежилети) та активної оборони (гумові кийки, наручники, електрошокові пристрої) і порядок їх набуття недержавними суб'єктами, які здійснюють охоронну діяльність. Адже на сьогодні суб'єкти охоронної діяльності, які є юридичними особами, можливості та права їх набувати для виконання своїх обов'язків не мають.

В Україні вже тривалий час точиться дискусія про необхідність прийняття Закону “Про зброю” [9]. Саме його положеннями можна було б дозволити громадянам та охоронним підприємствам України мати короткоствольну вогнепальну зброю. Цей захід значно посилив би можливості кожного громадянина захистити себе від протиправних посягань. Щодо охоронних підприємств, то суб'єктів підприємницької діяльності, які надають послуги з охорони власності, та громадян необхідно поставити у рівні умови на ринку охоронних послуг з тими суб'єктами, які вже мають право на застосування вогнепальної зброї.

У багатьох державах законодавством це дозволено. Так, наприклад, це стосується та-

ких країн, як США, Бельгія, Німеччина, Литва, Російська Федерація та цілий ряд інших. Тому зтягування розгляду та прийняття Верховною Радою України Закону України “Про зброю” щодо забезпечення особистої безпеки працівників недержавних охоронних структур та створення рівних конкурентних умов для всіх суб’єктів ринку охоронних послуг є не виправданим.

На сьогодні у Верховній Раді України на розгляді проекти законів України “Про зброю” № 3069 від 22.08.2008 р. [9] та “Про обіг зброї невійськового призначення” № 2105 від 09.02.2009 р. [10]. Проте, коли їх розглядатимуть, поки що невідомо. Але навіть ці законопроекти не можуть стати засобом повного розв’язання проблеми. Подолання прогалин і недоліків законодавства у сфері охорони вбачається передусім у необхідності мати чітку концептуальну основу, покликану забезпечити підготовку взаємопов’язаних єдиною ідеєю пакету законів.

Комплексний, цілісний підхід до розв’язання проблеми вимагає настільки ж цілісної законодавчої політики, в якій закони, що регулюють охоронну діяльність, мають ґрунтуватися на єдиній концептуальній основі та бути пов’язаними між собою єдиним методологічним підходом. Інакше кажучи, має бути, нарешті, побудована суворієрархічна система розробки законодавства у сфері охорони, яка б передбачала спочатку прийняття інституціональних законів, що закладають принципи охоронної діяльності, а потім — галузевих, які повинні регулювати окремі види охорони [11].

Тому правове регулювання охоронної діяльності в Україні потребує єдиної концепції державної політики формування і функціонування конкурентоспроможного ринку цього виду послуг. У її розробці повинні взяти участь всі зацікавлені сторони — охоронні структури всіх форм власності і МВС рівною мірою. На заключному етапі, необхідно вирішити на законодавчому рівні питання про дозвіл на застосування зброї для здійснення охоронної діяльності недержавними охоронними структурами.



Література

1. Закон України “Про охоронну діяльність” // ВР України; 22.03.2012 № 4616-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>
2. Конституція України // ВР України; Конституція, 28.06.1996 № 254к/96-ВР. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо вдосконалення охорони об’єктів державної та інших форм власності” від 10 серпня 1993 р. № 615 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — 8 січня 2009. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615-93-%D0%BF>
4. Закон України “Про міліцію” // ВР УРСР; Закон від 20.12.1990 № 565-XII ВР. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/565-12>
5. Господарський кодекс України, Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
6. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 Кабінет Міністрів України; Постанова, Перелік від 26.08.2009 № 918. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/918-2009-п>
7. Наказ Міністерства внутрішніх справ України “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов’язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян” від 1 грудня 2009 р. № 505 (зареєстровано в Міністерстві юстиції України 25 грудня 2009 р. за № 1248/17264) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України 3 лютого 2009. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1248-09>
8. Постанови Верховної Ради України “Про право власності на окремі види майна” від 17.06.92 р. № 2471-XII. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2471-12>
9. Проект Закону України “Про зброю” № 3069 від 22.08.2008 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF2D9001.html
10. Проект Закону України “Про обіг зброї невійськового призначення” № 2105 від 09.02.2009 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF1MН001.html
11. Шестаков В. И. Концепция правового регулирования охранной деятельности в Российской Федерации // Хранитель. — 2008. — № 22.

Комплексний, цілісний підхід до розв'язання проблеми вимагає настільки ж цілісної законодавчої політики, завдяки якій закони, що регулюють охоронну діяльність, мають ґрунтуватися на єдиній концептуальній основі та бути пов'язаними між собою єдиним методологічним підходом, у межах якого утвориться суворі ієрархічна система розробки законодавства у сфері охорони, що передбачатиме прийняття першочергових інституціональних законів, де будуть закладені принципи охоронної діяльності, а далі — галузевих, спрямованих на врегулювання окремих видів охоронної діяльності.

Комплексный, целостный подход к решению проблемы требует столь же целостной законодательной политики, благодаря которой законы, регулирующие охранную деятельность, должны базироваться на единой концептуальной основе и быть связанными между собой единым методологическим подходом, в рамках которого образуется строгая иерархическая система разработки законодательства в сфере охраны, предусматривающая принятие первоочередных институциональных законов, где будут заложены принципы охранной деятельности, а затем — отраслевых, направленных на урегулирование отдельных видов охранной деятельности.

An integrated, holistic approach to solving the problem requires an equally coherent legislative policy by which laws governing security activity must be based on a single conceptual framework and be bound by a common methodological approach, the foundation of which formed a strict hierarchical system development legislation health, which include taking immediate institutional laws, which will be laid down the principles of security, and after that — industry aimed at resolving certain types of security activities.

Надійшла 12 серпня 2013 р.