

## ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПРИВАТНИХ ОХОРОННИХ СТРУКТУР ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ТА ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ

*Акцентовано на необхідності дослідження адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності зарубіжних країн для подальшого адаптування нових форм діяльності до законодавства України. Здійснено теоретичне дослідження законодавства закордонних країн щодо діяльності приватних охоронних структур у сфері захисту громадян і власності.*

*Розглянуто особливості діяльності приватних охоронних структур зарубіжних країн щодо забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності та можливість адаптування їх до законодавства України.*

**Ключові слова:** охоронна діяльність, приватні охоронці, статус суб'єктів недержавної охоронної діяльності, фізичні та юридичні особи, ліцензування.

**Постановка проблеми.** В умовах дотримання вітчизняним суспільством європейських цінностей, потреби зближення наших правових систем, дедалі більшої нагальності набуває проблема узгодження охоронної діяльності в Україні із стандартами Європейського Союзу. Але недостатня розробленість на науковому рівні питань адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні, неврегульованість багатьох чинників участі органів виконавчої влади в державному регулюванні забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності, неузгодженість нормативних актів, наявність спірних питань у сфері охоронної діяльності обумовлює низку проблем, вирішення яких потребує окреслення шляхів і вдосконалення законодавства в цьому напрямі. Для вирішення цієї проблеми проаналізуємо досвід зарубіжних країн щодо забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності, щоб запозичити позитивний досвід і знайти шляхи вирішення проблемних питань.

Здійснений фахівцями Європейського Союзу аналіз адміністративної діяльності поліції у сфері регулювання діяльності індустрії приватних охоронних підприємств дає змогу виокремити та адаптувати до нашого законодавства подальший розвиток охоронної діяльності. Цим і зумовлюється актуальність статті [2, с. 3].

**Метою** статті є визначення особливостей діяльності приватних охоронних структур зарубіжних країн щодо забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності.

**Стан дослідження.** Окремі аспекти адміністративної діяльності приватних охоронних структур розглянуто в наукових працях учених у галузі адміністративного права: О. М. Бандурки, М. І. Бачило, В. В. Бугуйчука, А. С. Васильєва, В. В. Галунька, Т. С. Гончарука, М. І. Зубка, С. В. Ківалова та ін.

**Виклад основних положень.** В адміністративній діяльності поліції країн Європейського Союзу можна виокремити такі тенденції: по-перше, у державах-членах Європейського Союзу професійні охоронні структури знаходяться під пильним адміністративним державним контролем. Наприклад, у Республіці Польща, до обов'язків поліції, згідно з Законом «Про поліцію», прийнятим 6 квітня 1990 року, входить контроль муніципальної й міської охорони, а також приватних охоронних агентств [3, с. 82–83]. По-друге, одночасно виконавча влада пропонує їм широкий спектр соціального діалогу, що виконує важливу роль у забезпеченні функціонування приватних охоронних структур. У ФРН зазначене офіційно оформлено у вигляді адміністративного договору між МВС ФРН і асоціаціями приватних охоронних структур «Декларація про принципи взаємодії між поліцією і приватними охоронними підприємствами», в якій зазначається, що забезпечення громадської безпеки і порядку є обов'язком держави й особливо поліції. Наприклад, для підвищення рівня громадської безпеки в місті Бремені Німечька Федеральна асоціація приватних охоронних підприємств і поліція міста Бремена уклали угоду про співробітництво. Це дозволило оперативно забезпечити надання інформації в поліцію з питань скоєння протиправних вчинків та вжиття заходів щодо них. При цьому правопорушення можуть прискітатися силами охоронних структур, але, як правило, це взаємна праця охоронних підприємств та поліції [5]. Інший приклад – із землі Саксонії: з метою захисту громадян триває тісна співпраця між органами поліції й приватними охоронними компаніями. Формально зазначене оформлено своєрідним адміністративним договором у вигляді декларації про принципи, між поліцією і приватними охоронними підприємствами, які представляють приватний сектор безпеки. За допомогою цього приватний сектор безпеки скоригований поліцією на зміцнення загального правопорядку попередження та прискікання правопорушень. У ФРН приватні охоронні підприємства роблять вагомий внесок у національну безпеку Німеччини [5].

На думку поліцейських чиновників МВС ФРН, адміністративно-правова співпраця поліції і приватних охоронних структур забезпечує високий рівень ефективності забезпечення громадського порядку та охорони права власності, адже, персонал охорони постійно знаходиться в центрі місць, які мають підвищенні криміногенні властивості (банки, ювелірні магазини, громадський транспорт, місця іншого зосередження осіб зі значними матеріальними цінностями), й оперативно самостійно чи у взаємодії з поліцією забезпечує попередження та припинення протиправних вчинків.

Отже, в країнах Європейського Союзу співпраця спеціальних громадських організацій, створених приватними охоронними підприємствами (персоналом охорони), і поліції є доволі плідною. Формально вона забезпечується шляхом укладення адміністративних договорів у різних формах, що позитивно впливає на рівень забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності.

В юридичному аспекті більшість держав-членів Європейського Союзу, за винятком Австрії та ФРН, урегульовують суспільні відносини у сфері охоронної діяльності на основі спеціалізованого законодавства. Традиційно в ньому розглядаються такі питання охоронної діяльності: порядок забезпечення безпеки фізичних осіб; охорони майна (рухомого, нерухомого); охорони грошових коштів; охорони за допомогою центрів тривожного реагування; проектування, монтаж і технічне обслуговування засобів і систем сигналізації. Так, наприклад, у Республіці Польща діє спеціалізований Закон від 26 липня 1996 р. № 1/26 «Про захист осіб та майна». Цей закон містить дев'ять розділів: загальні положення; об'єкти та вантажі, що підлягають обов'язковій охороні; послуги із внутрішньої безпеки; принципи ведення господарської діяльності у сфері надання послуг із охорони осіб та майна; контроль над охороною діяльністю; кваліфікаційні вимоги до персоналу охорони; спеціальні засоби, що застосовуються персоналом охорони; нагляд за спеціалізованими озброєними охоронними формуваннями та станом охорони територій, об'єктів та устаткування, які ними охороняються; кримінальні положення; порядок внесення змін, перехідні та прикінцеві положення. Всього закон містить 58 статей, в яких закріплено порядок охорони майна та людей, що здійснюється в Республіці Польща.

Крім того, у більшості країн на законодавчому рівні (за винятком Чеської Республіки та Кіпру) до компетенції приватних охоронних структур входять заходи щодо безпеки фізичних осіб та їх майна в аеропортах і літаках під час польотів [4].

Доволі специфічно врегульовані питання охоронної діяльності в законодавстві Іспанії, де охоронна діяльність розглядається в контексті громадської безпеки і забезпечується спеціальним законом, який регулює не в цілому питання охоронної діяльності, а безпосередньо відносини, що пов'язані зі спектром дій персоналу охорони. Так, відповідно до закону Іспанії від 30 липня 1992 р. LEY 23/1992 «Про співробітників приватних охоронних служб безпеки» та інших нормативних актів, регулювання охоронної діяльності здійснюється в рамках контролю держави за функціонуванням приватних служб безпеки з метою підтримки громадського порядку та захисту людей і майна. У зв'язку з цим контроль за приватними службами безпеки входить до компетенції місцевої адміністрації через підпорядковані їй служби поліції [6]. Що стосується Австрії, то у цій країні забезпечення безпеки фізичних осіб і охорони права власності на договірних засадах регулюються нормами комерційного права, а у ФРН – статтями промислового кодексу [4].

Отож, законодавство, що діє в країнах Європейського Союзу та регулює суспільні відносини у сфері охоронної діяльності, можна назвати спеціалізованим, адже в більшості держав-членів ЄС існують специфічні чинні закони, що в юридичному аспекті регулюють питання забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності.

Відповідно до національного законодавства країн Європейського Союзу, органами адміністративного впливу на приватні охоронні структури визначені МВС, Міністерство юстиції. Винятком із цього правила є Чеська Республіка, в якій зазначені функції покладені на Міністерство промисловості. Усі країни-члени Європейського Союзу, за винятком Ірландії, від суб'єкта господарювання перед початком надання охоронних послуг вимагають отримати обов'язкову ліцензію, яка видається державними органами на певний термін. У більшості випадків дозвіл видається поліцією або єдиним загальнонаціональним департаментом ліцензування. Іншими відповідальними органами державного управління у цій сфері визначаються, як правило, Міністерство праці, місцеві адміністрації, а в деяких країнах – міністерства оборони [4].

Наприклад, у Республіці Польща, щоб розпочати господарську діяльність у сфері послуг охорони осіб і майна, треба отримати ліцензію. В ст. 16 цього закону вказано, що МВС за поданням відповідного воеводського коменданта провінційної поліції уповноважене надавати або відмовити у видачі дозволу на господарську діяльність у сфері послуг з охорони осіб та майна. Ліцензія видається за заявою: 1) підприємця, який є фізичною особою, якщо така особа має індивідуальну

ліцензію другого ступеня; 2) фізичній особі, що має індивідуальну ліцензію другого ступеня, уповноваженій юридичною особою здійснювати управління у сфері охорони фізичних осіб і майна. МВС визначає процедури видачі ліцензії. Міністр внутрішніх справ може делегувати свої повноваження із зазначених питань Головному коменданту поліції, який, своєю чергою, наділений правом доручити здійснення контролю за професійними охоронними підприємствами воєводським комендантам поліції [6].

В Іспанії порядок регламентації ліцензування охоронних підприємств та контролю за ними здійснюється відповідно до Королівського указу від 9 грудня 1994 р. Real Decreto 2364 «Регулювання діяльності приватної охорони», відповідно до якого охоронна діяльність здійснюється на основі ліцензії (мандату), визначаються вимоги до приватних охоронних компаній, встановлюється відповідальність за порушення цих вимог. Водночас зазначається, що приватні охоронні підприємства є відповідальними перед автономною громадою за захист людей та майна і підтримку громадського порядку. Згідно із Конституцією Іспанії, її територіальний устрій побудований за типом «Регіональної унітарної держави», коли кожний автономний регіон має широкі повноваження, свої власні виконавчі органи, законодавчі збори [3]. Відповідно, саме виконавчим органам автономного регіону центральна влада делегувала функції стосовно видачі ліцензії на здійснення охоронної діяльності, зокрема право здійснювати контроль за діяльністю професійних охоронних структур. Це реалізується через органи Міністерства юстиції, МВС на місцях та адміністрацію губернаторів. Водночас провідне місце у цій системі належить поліції та Національній гвардії, адже саме на них покладено виконання наказів, вказівок, спостереження за персоналом охорони та охоронними підприємствами в цілому. Зокрема, Головне управління Національної гвардії в різних формах здійснює повноваження з контролю над діями персоналу приватних охоронних структур. Охоронні компанії у формі юридичної особи упродовж п'ятнадцяти днів зобов'язані повідомляти органи внутрішніх справ про будь-які зміни у засновницьких документах [6].

У більшості держав орган ліцензування (поліція, орган міністерства юстиції) має право накладати на порушників режиму охоронної діяльності адміністративні санкції – від штрафу до призупинення (позбавлення) ліцензій. Наприклад, у ст. 29 Закону Республіки Польща «Про захист осіб та майна» зазначено, що у випадку надхо-

дження інформації про те, що проти працівника охорони порушено кримінальну справу за фактом зазіхання на життя, здоров'я та майно, воеводський комендант поліції на час прийняття остаточного рішення у справі призупиняє права, зазначені в індивідуальній ліцензії [6]. Ще один приклад – з Іспанії: тяжкими правопорушеннями у сфері охоронної діяльності визнаються: а) надання охоронних без ліцензії, або персоналом, який не має необхідної кваліфікації; б) порушення положень щодо зберігання зброї; в) порушення детективом права особи на честь, особисту або сімейну таємницю, порушення таємниці зв'язку; г) засудження охоронця за вчинення умисного злочину під час виконання ним своїх повноважень; г) відмова від надання допомоги чи співпраці з правоохоронними органами під час досудового та судового слідства у кримінальних справах. До правопорушень середньої тяжкості у цій державі входять: а) виконання персоналом охорони функцій або послуг, які перевищують отриману кваліфікацію; б) зловживання під час здійснення своїх функцій, що пов'язані з громадянами; в) образливі, довільні або дискримінаційні вчинки, що пов'язані з фізичним або моральним насильством; г) відсутність поваги до честі та гідності особистості; г) здійснення охоронної діяльності, що пов'язана з політичними конфліктами, передачею інформації іншим особам про своїх клієнтів, або про об'єкти, що охороняються; д) порушення профспілкових прав персоналу охорони; е) неподання звіту до ОВС про діяльність приватних детективів; є) неповідомлення про злочини, судове переслідування щодо персоналу охорони. До дрібних правопорушень у сфері охоронної діяльності в Іспанії входять малозначні проступки наприклад нетактовне поведіння з громадянами. За вчинення правопорушень середньої тяжкості контролюючі органи можуть накладати на суб'єкта охоронної діяльності такі санкції: а) штраф у розмірі 50000 до 500000 євро; б) тимчасове призупинення дії ліцензії на строк, що не перевищує одного року. За вчинення дрібних порушень контролюючі органи можуть накладати на суб'єкта охоронної діяльності такі санкції: а) попередження; б) штраф у розмірі до 50000 євро. Відповідні санкції має право накладати: Міністр внутрішніх справ – щодо остаточного позбавлення ліцензії; директор Національної гвардії – за здійснення тяжких правопорушень; Генеральний директор поліції автономної території – за порушення середньої тяжкості; губернатори провінцій накладають санкції за дрібні порушення. Санкції під час розгляду відповідних рішень накладаються відповідно до адміністрати-

вно-процесуального законодавства Республіки Іспанія. Крім того, за здійснення визначених у країнах суспільно небезпечних діянь у сфері охоронної діяльності винні посадові особи та персонал охорони можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності [4].

Отже, поліцейська діяльність щодо ліцензування охоронної діяльності в країнах Європейського Союзу характеризується такими рисами: 1) має підзаконний владно-розпорядчий характер; 2) містить вимогу від суб'єкта господарювання перед початком надання охоронних послуг отримати обов'язкову ліцензію, яка видається державними органами на певний термін (тобто, щоб розпочати господарську діяльність у сфері послуг охорони осіб та майна, треба отримати ліцензію (концесію, дозвіл, мандат)); 3) у більшості випадків дозвіл видається поліцією або єдиним загальнонаціональним департаментом ліцензування, іншими відповідальними органами державного управління визначаються Міністерство праці, місцеві адміністрації, Національна гвардія, міністерство оборони тощо; 4) у більшості держав орган ліцензування має право накладати на порушників режиму охоронної діяльності адміністративні санкції: від штрафу до призупинення (позбавлення) ліцензій.

Отже, поліцейська діяльність щодо ліцензування охоронної діяльності в країнах Європейського Союзу – це підзаконна владно-розпорядча діяльність поліції, що вимагає від суб'єкта господарювання перед початком надання охоронних послуг отримати обов'язкову ліцензію (концесію, дозвіл, мандат) за дотримання визначених ліцензійних умов, яка видається поліцією на певний термін і характеризується наявністю в органі ліцензування права накладати на порушників режиму охоронної діяльності адміністративні санкції (від штрафу – до позбавлення ліцензій).

**Висновки.** Важливим чинником адміністративної діяльності країн-членів Європейського Союзу у сфері охоронної діяльності є визначення кваліфікаційних вимог до персоналу охорони. Законодавство більшості країн вимагає, щоб персонал охорони володів високими діловими та особистими якостями. Заборонено приймати на роботу осіб, які мають судимість. Під час здійснення охоронних послуг персонал охорони повинен бути в уніформі та мати посвідчення.

Відтак, наявність мінімальних стандартів професійної кваліфікації персоналу охорони щодо надання послуг із забезпечення безпеки фізичних осіб і майна є доволі прогресивним явищем у правовому просторі Європейського Союзу. В Україні слід теж на законодавчому рівні

затвердити мінімальні стандарти професійної кваліфікації персоналу охорони, які б позитивно вплинули на підбір персоналу та наявність у нього відповідних якостей для надання послуг із забезпечення безпеки фізичних осіб і майна.

1. Єщук О. М. Зміст адміністративної діяльності ОВС щодо охорони права власності / О. М. Єщук // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 45. – С. 106–110.

2. Крылова И. С. / Проблемы управления в Европейском Союзе в связи с его расширением / И. С. Крылова // Государство и право. – 2003. – № 7. – С. 59–66.

3. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: Процес і прогрес / П. Абрахам, Д. Бахрач, А. Бек та ін.; під ред. М. Капаріні, О. Мареніна. – К., 2005. – 296 с.

4. Panorama de l'Industrie de la Sécurité Privée dans les 25 Etats membres de l'Union Européenne Introduction // Panorama de l'Industrie de la Sécurité Privée en Europe après le 1er mai 2004. – 28 лютого 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coess.org/pdf/panoramic\\_overview\\_conclusion-fr.pdf](http://www.coess.org/pdf/panoramic_overview_conclusion-fr.pdf)

5. Polizei und private Sicherheitsdienste arbeiten enger zusammen: // Polizei und private Sicherheitsdienste arbeiten enger zusammen – 25 лютого 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cop2cop.de/2009/11/12/polizei-und-private-sicherheitsdienste-arbeiten-enger-zusammen>

6. Real Decreto 2364/1994 de 9 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Seguridad Privada // Real Decreto 2364/1994 de 9 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Seguridad Privada – 13 березня 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/rd/rd2364-1994.html>

**Ярошенко Ю. А. Опыт деятельности частных охранных структур зарубежных стран в сфере обеспечения безопасности физических лиц и охраны права собственности**

*Аргументируется необходимость исследования административно-правового регулирования охранной деятельности зарубежных стран с целью дальнейшего адаптирования новых форм деятельности к законодательству Украины. Исследуется законодательство зарубежных стран касательно деятельности частных охранных структур в сфере защиты граждан и собственности. Рассматриваются особенности деятельности частных охранных структур зарубежных стран для осуществления охраны прав и собственности физических и юридических лиц и возможность адаптирования их к законодательству Украины.*

**Ключевые слова:** *охранная деятельность, частные охранники, статус субъектов негосударственной охранной деятельности, физические и юридические лица, лицензирование.*



**Yaroshenko Yu. O. Experience of activity of private protective structures of foreign countries in the field of providing safety of physical persons and guard of the right of ownership**

*Scientific article is devoted to the need to study the administrative and legal regulation of security activities abroad to further adapt to new forms of the laws of Ukraine. In the article theoretical research of legislation of foreign countries is conducted in relation to activity of private guard structures in the field of defense of citizens and property.*

*The features of activity of private guard structures of foreign countries in relation to providing of safety of physical persons and guard of right of ownership and possibility of adaptation of them are examined in the legislation of Ukraine.*

*The purpose of this article is determination of features of activity of private guard structures of foreign countries in relation to providing safety of physical persons and guard right of ownership.*

*It is proved that lack is developed on a scientific level for administrative and legal regulation of security activity in Ukraine , unsettled many factors participating authorities in government regulation safety of individuals and the protection of property rights, lack of coordination regulation, availability of controversial issues in the field of security activity raises a number of problems whose solution requires finding ways to improve and legislation in this area. To solve this problem, we resort to using the experience of other countries to ensure the safety of individuals and the protection of property rights, to adopt a positive experience and to find solutions to problems. For the decision of this problem we speak to the use of experience of foreign countries in relation to providing of safety of physical persons and to the guard of right of ownership, to adopt positive experience and find the ways of decision of problem questions.*

*The article also carries out an analysis of the legal literature on the study of private security agencies. Lack of regulatory support monitoring of private security companies provokes acts of corruption on the part of the supervisory authorities. It is proved that Ukrainian legislation regulating activities of private security firms, has no comprehensive, and the presence of a significant amount of sub- legal acts in the field of regulation of relations that requires improvement and harmonization with international law.*

*The analysis of administrative activity of police is conducted the analysts of European Union in the field of adjusting of activity of industry of private protective enterprises enables, ways of subsequent development of protective activity to select and adapt to our legislation, what is predetermine actuality.*

**Key words:** *guard activity, private guards, status of subjects of non-state guard activity, physical and legal persons, licensing.*

*Стаття надійшла 28 жовтня 2014 року*