

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Здійснено правовий аналіз розв'язання проблем пошуку вдалої та ефективної моделі системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання в Україні як окремого напрямку наукового дослідження.

Зосереджено увагу на суб'єктах адміністративно-правового забезпечення, які здійснюють державну охоронну діяльність. Наведено спробу осмислення аспектів феномену недержавної правоохоронної й розшукової діяльності суб'єктів господарювання, оскільки, як свідчить зарубіжний досвід, саме їм має належати провідна роль у забезпеченні безпеки господарювання.

Ключові слова: *система суб'єктів, адміністративно-правове забезпечення, недержавна правоохоронна діяльність, розшукова діяльність, суб'єкти господарювання, класифікація суб'єктів.*

Постановка проблеми. Події в нашій країні та навколо неї після початку Революції гідності з новою силою продемонстрували гостроту проблем забезпечення належної якості й ефективності нормативно-правової бази, зміцнення організаційного фундаменту забезпечення безпеки суб'єктів господарювання та інших складових системи забезпечення національної безпеки України, що знайшло свій відбиток у Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента від 26 травня 2015 року № 287/2015, а також у Концепції розвитку сектора безпеки і оборони України, затвердженій Указом Президента від 14 березня 2016 року № 92/2016, у вигляді стратегічного завдання комплексного вдосконалення законодавства з питань національної безпеки й оборони України, унормування структури й складу сектора безпеки й оборони, системи управління ним, координації та взаємодії його органів.

Стан дослідження. Треба визнати, що розв'язання проблем пошуку вдалої та ефективної моделі системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання (далі – АПЗ БСГ) в Україні як окремого напрямку наукового пошуку не було предметом активного дослідження науковців.

Це свідчить про актуальність наведеної розвідки та обумовлює необхідність подальших напрацювань у цій сфері. Особливої ж уваги заслуговують доробки В. Б. Авер'янова, Т. О. Коломоєць, С. Г. Стеценко, Р. О. Банк.

Метою статті є теоретичне обґрунтування наукової позиції щодо вироблення шляхів вирішення проблемних питань дієвості наявної системи АПЗ БСГ в Україні, яка повинна позитивно вплинути на соціальні, політичні, ідеологічні та економічні передумови розвитку господарської діяльності.

Виклад основних положень. Питання про коло суб'єктів АПЗ БСГ й досі є відкритим. На наш погляд, вихідним пунктом пошуку відповіді на нього має стати звернення до сучасних поглядів на класифікацію суб'єктів адміністративного права.

Існує точка зору, відповідно до якої виокремлюються такі основні види суб'єктів адміністративного права: фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій); колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але так чи інакше наділені нормами адміністративного права певними правами й обов'язками, – структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, громадські утворення на кшталт загальних зборів громадян за місцем проживання [1].

В академічному курсі з адміністративного права Т. О. Коломоєць знаходимо такі класифікації суб'єктів адміністративного права:

– залежно від наявності державно-владних повноважень: державні організації та їхні представники і недержавні організації та їхні представники, або ж суб'єкти, наділені владними повноваженнями, та суб'єкти, які такими повноваженнями не наділені;

– залежно від персоналізації: колективні та індивідуальні суб'єкти або ж фізичні особи, юридичні особи та колективні суб'єкти (утворення) [2, с. 65].

У підручнику С. Г. Стеценка пропонується класифікація суб'єктів адміністративного права за критерієм кількісного показника в поєднанні з мірою належності до держави. У цій класифікації фігурують:

– індивідуальні суб'єкти адміністративного права: громадяни України, іноземці, особи без громадянства;

– колективні: державні (Президент України, органи виконавчої влади, інші державні органи й організації); недержавні (органи місце-

вого самоврядування, об'єднання громадян, релігійні організації; інші недержавні органи та організації) [3, с. 92].

Не менший інтерес для нас становить також класифікація суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення безпеки підприємництва, запропонована Р. О. Банком. На його думку, можна виокремити дві групи суб'єктів цих відносин. Одну з них формують суб'єкти, що створюють умови та вимоги для процесу забезпечення безпеки підприємницької діяльності, а іншу – суб'єкти, які реалізують встановлені умови та вимоги в процесі забезпечення безпеки підприємницької діяльності. До першої групи належать органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до другої – недержавний сектор безпеки. Своєю чергою, як зазначає Р. О. Банк, органи державної влади доцільно поділити на органи загального (опосередкованого) забезпечення безпеки підприємницької діяльності та органи безпосереднього забезпечення безпеки підприємницької діяльності. До системи органів загального забезпечення безпеки підприємницької діяльності, продовжує Р. О. Банк, треба зарахувати: Президента України як главу держави й гаранта національної безпеки, Верховну Раду України як єдиний законодавчий орган, що має право приймати відповідні закони у сфері безпеки підприємницької діяльності, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, що відповідальний за реалізацію державної політики у сфері безпеки підприємницької діяльності, Раду національної безпеки і оборони України як конституційний орган із забезпечення національної безпеки і оборони України, Службу безпеки України як державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, Міністерство внутрішніх справ України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади із формування та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, Генеральну прокуратуру України. До органів же державної влади, які безпосередньо забезпечують безпеку підприємницької діяльності, слід, як зазначає Р. О. Банк, віднести такі центральні органи виконавчої влади: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство доходів і зборів України, Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємства, Державну реєстраційну службу України, Антимонопольний комітет України, Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ України. Що ж до недержавного сектора безпеки, то до нього долучено приватні правоохоронні підприємства та служби безпеки підприємств [4, с. 71–72].

Якщо ж абстрагуватися від українських реалій, то все різноманіття суб'єктів адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання можна розмежувати на дві групи, одну з яких утворюють державні суб'єкти АПЗ БСГ, а іншу – недержавні суб'єкти. Такий поділ ураховує відмінності у важелях адміністративного впливу.

Особливе місце серед суб'єктів АПЗ БСГ належить правоохоронним органам і недержавним суб'єктам правоохоронної діяльності.

З-поміж вітчизняних правоохоронних органів особливе місце серед суб'єктів АПЗ БСГ посідає поліція охорони. Постановою Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» від 11 листопада 2015 року № 937 на вказаний державний орган покладено охорону нерухомого майна 72 об'єктів, поміж яких, зокрема, є морські порти, державні телекомпанії й телерадіокомпанії, Національна радіокомпанія України, НАК «Нафтогаз України», міжнародний аеропорт «Бориспіль», Чорнобильська АЕС, Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта», ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України», ПАТ «Державний ощадний банк України», ПАТ акціонерний банк «Укргазбанк» [5].

Продовжуючи характеризувати суб'єкти правоохоронної діяльності, що є суб'єктами АПЗ БСГ у нашій країні, зосередимо свою увагу на тих із них, які здійснюють недержавну охоронну й розшукову діяльність, оскільки, як свідчить зарубіжний досвід, саме їм має належати провідна роль у забезпеченні безпеки господарювання.

Наші уявлення про склад цієї групи вітчизняних суб'єктів правоохоронної діяльності відображає такий перелік їхніх видів:

- а) охоронні підприємства;
- б) суб'єкти детективної діяльності;
- в) служби безпеки суб'єктів господарювання;
- г) громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону;
- г) суб'єкти господарювання, для яких охоронна діяльність не є основною;
- д) підрозділи інкасації комерційних банків;
- е) юридичні особи, що надають послуги з інкасації на основі ліцензій Національного банку України.

Оскільки ймовірно передбачити, що правомірність присутності в ньому позицій «г» і «г» може викликати сумніви, викладемо міркування, які лежать в основі нашої точки зору.

Почнемо із громадських формувань, що створюються для участі в охороні громадського порядку й державного кордону. Частиною першою статті 1 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року № 1835-III роз'яснено, що зазначені формування створюються, зокрема, «для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань» [6].

З іншого боку, пунктом 1 статті 20 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V встановлено, що громадські організації мають право, зокрема, здійснювати захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання [7].

Оскільки формування, про які йдеться, є громадськими організаціями, виходить, що й вони мають право здійснювати захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання. Згадаймо тепер про слушний, на нашу думку, погляд С. Я. Вавженчука, що «охорону прав можна розуміти в широкому смислі як сукупність правових заходів, що спрямовані на попередження, профілактику правопорушень, а у разі їх порушень – захист» [8, с. 47].

Розглядаючи під таким кутом зору зміст встановленого в пункті 1 статті 20 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V припису щодо права громадських організацій здійснювати захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання, ми не знаходимо суперечності між цим приписом і тим, у якому значенні терміни «охорона майна» і «охорона фізичної особи» використовуються в Законі України «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 року № 4616-VI [9].

Тепер щодо позиції переліку суб'єктів господарювання, для котрих охоронна діяльність не є основною, про який йдеться. Її наявність у цьому переліку зумовлена тим, що в Ліцензійному реєстрі на провадження охоронної діяльності [10] знаходимо ліцензіатів, для яких основною є діяльність у інших сферах, зокрема: в агропромисловій сфері (ПАТ «Чумак», ТОВ «Агропромислова група «Пан Курчак», ПАТ «Полтавський олійноекстракційний завод» Кернел Груп);

у будівництві (ПАТ трест «Київміськбуд-1» імені М. П. Загороднього); у фінансовій галузі (ПуАТ «Комерційний банк «Приватбанк»). Логічно припустити, що це пов'язано із прагненням суб'єктів господарювання легітимізувати власні служби безпеки, чия діяльність у вітчизняному законодавстві залишається нерегламентованою.

У контексті обговорення питання про суб'єкти правоохоронної діяльності, які беруть участь у забезпеченні безпеки суб'єктів господарювання в нашій країні шляхом здійснення охоронної й розшукової діяльності, доцільно торкнутися його регіонального аспекту. Оскільки на сьогодні всебічний розгляд у цьому розрізі неможливий унаслідок відсутності належної інформаційної бази, ми обмежимося двома штрихами, що стосуються показника кількості суб'єктів господарювання в регіоні в розрахунку на одного ліцензіата охоронної діяльності, який дає певне уявлення про її щільність.

Показник кількості суб'єктів господарювання в розрахунку на одного ліцензіата охоронної діяльності можна розглядати як один з індикаторів розвинутості охоронної діяльності в регіоні: що нижчим є значення цього показника, то розвинутішою є остання. Логічною видається гіпотеза, що підвищенню ступеня розвинутості охоронної діяльності в регіоні сприяє його економічне зростання, яке можна охарактеризувати за допомогою показника валового регіонального продукту (ВРП) на душу населення.

Як свідчення на користь цієї гіпотези слід розглядати відчутний обернений кореляційний зв'язок між ВРП на душу населення та кількістю суб'єктів господарювання в регіоні в розрахунку на одного ліцензіата охоронної діяльності.

У таблиці 1 наведено значення ВРП на душу населення в Україні у 2013 році, розташовані в зростаючому порядку, і відповідні їм значення показника кількості суб'єктів господарювання в регіоні в розрахунку на одного ліцензіата охоронної діяльності.

Як видно з таблиці 1, загалом із зростанням першого з названих показників значення іншого показника знижується. Отже, між ВРП на душу населення та кількістю суб'єктів господарювання в регіоні в розрахунку на одного ліцензіата охоронної діяльності існує обернений кореляційний зв'язок.

З метою визначення його сили ми обчислили на основі даних табл. 1 коефіцієнт кореляції. Він становить – 0,57, що демонструє наявність помітного від'ємного кореляційного зв'язку. До речі, потреби в статистичній оцінці надійності отриманого нами коефіцієнта кореляції немає, оскільки його обчислено за даними суцільного спостереження.

ВРП на душу населення та кількість суб'єктів господарювання в розрахунку на одного ліцензіата охоронної діяльності в регіонах України у 2013 році*

Назва регіону	ВРП на душу населення (грн)	Кількість суб'єктів господарювання в розрахунку на одного ліцензіата охоронної діяльності
Чернівецька обл.	15 154	1 407
Тернопільська обл.	16 819	900
Закарпатська обл.	17 044	698
Рівненська обл.	19 003	891
Херсонська обл.	19 311	650
Волинська обл.	19 817	576
Хмельницька обл.	20 165	849
Житомирська обл.	20 286	540
Вінницька обл.	22 303	546
Чернігівська обл.	22 603	720
Сумська обл.	23 517	482
АР Крим	23 595	456
Ів.-Франківська обл.	24 022	667
Луганська обл.	24 514	819
Львівська обл.	24 937	548
Кіровоградська обл.	25 533	533
Черкаська обл.	26 168	567
Миколаївська обл.	27 355	505
м. Севастополь	28 765	446
Одеська обл.	29 118	500
Запорізька обл.	30 526	503
Харківська обл.	31 128	605
Донецька обл.	37 830	623
Полтавська обл.	39 962	660
Київська обл.	39 988	317
Дніпропетровська обл.	46 333	369
м. Київ	109 402	183

* Розраховано автором на основі Ліцензійного реєстру на провадження охоронної діяльності [10] та даних Держстату [11].

Розглянемо тепер динаміку розподілу показника кількості суб'єктів господарювання в регіоні у розрахунку на одного ліцензіата охоронної діяльності. Найбільш загальне уявлення про неї дає таблиця 2.

Таблиця 2

**Розподіл кількості суб'єктів господарювання
в розрахунку на одного ліцензіата охоронної діяльності
в регіонах України у 2012–2014 роках***

Рік	Групи регіонів за кількістю суб'єктів господарювання в розрахунку на одного ліцензіата охоронної діяльності					
	174–434 (група I)	435–693 (група II)	694–953 (група III)	954–1213 (група IV)	1214–1472 (група V)	1473–1732 (група VI)
2012	2	3	11	4	1	2
2013	3	14	5	0	1	0
2014	4	10	7	1	0	1

* Розраховано автором на основі Ліцензійного реєстру на провадження охоронної діяльності [10] та даних Держстату [11] (без урахування даних по тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та Донецькій і Луганській областях).

Як видно з табл. 2, упродовж 2012–2014 років кількість регіонів, належних до груп I–II, зросла з 5 до 14 одиниць. Водночас, однак, кількість регіонів у групі I збільшилась лише на дві одиниці. Отже, маємо підстави констатувати, що сміність регіональних ринків охоронних послуг у нашій країні є значною.

Висновок. З урахуванням наведених класифікацій суб'єктів адміністративного права та положень деяких нормативно-правових актів пропонуємо таку класифікацію суб'єктів адміністративно-правового забезпечення безпеки суб'єктів господарювання в Україні:

- державні інституції: Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади, інші державні органи та організації;
- недержавні інституції: органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, інші недержавні інституції;

– громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства.

1. Адміністративне право України: акад. курс: підручник: у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (гол.). – Т. 1: Загальна частина. – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://chtyvo.org.ua/authors/Averianov_Vadym/Administratyvne_pravo_Ukrainy_Tom_1_Zahalna_chastyyna/.

2. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: акад. курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник / С. Г. Стеценко. – 3-тє вид., перероб. та доп. – К.: Атіка, 2011. – 624 с.

4. Банк Р. О. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ростислав Олександрович Банк. – К., 2014. – 230 с.

5. Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності: постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 937 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pitannya-zabezpechennja-ohoroni-obektiv-derzhavnoyi-ta-inshi-doc248323.html>.

6. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.05.2000 р. № 1835-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

8. Вавженчук С. Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві / С. Я. Вавженчук // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 45–49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals / FP/2010-1/10vcjvhz.pdf>.

9. Про охоронну діяльність: Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4616-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>.

10. Ліцензійний реєстр на провадження охоронної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=987160>

11. Державна служба статистики України: уряд. Портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/>.

Чистоклетов Л. Г., Шишко В. И. Система субъектов административно-правового обеспечения безопасности субъектов хозяйствования в Украине

Осуществлен правовой анализ решения проблем поиска удачной и эффективной модели системы субъектов административно-правового обеспечения безопасности субъектов хозяйствования в Украине как отдельного

направления научного исследования. Сосредоточено внимание на субъектах административно-правового обеспечения, осуществляющих государственную охранную деятельность. Предпринята попытка осмысления аспектов феномена негосударственной правоохранительной и розыскной деятельности субъектов хозяйствования, поскольку, как показывает зарубежный опыт, именно им должна принадлежать ведущая роль в обеспечении безопасности хозяйствования.

Ключевые слова: система субъектов, административно-правовое обеспечение, негосударственная правоохранительная деятельность, розыскная деятельность, субъекты хозяйствования, классификация субъектов.

Chystokletov L. G., Shishko V. I. The system of subjects of administrative-legal provision of security of economic entities in Ukraine

The article deals with the legal analysis of solving the problems of finding a successful and effective model of the system of subjects of administrative and legal provision of security of economic entities in Ukraine. The author pays attention to the subjects of administrative and legal provision, carrying out state security activities. The group of domestic subjects of law enforcement includes: a) security enterprises; b) subjects of detective activities; c) security services of economic entities; d) public organizations of maintenance of public order and the state border; e) economic entities for which security activity is not basic; f) collection units of commercial banks; g) legal entities that provide collection services based on the license of the National Bank of Ukraine.

Taking into account the classifications of the subjects of administrative law and the provisions of certain normative and legal acts, the classification of the subjects of administrative and legal provision of security of economic entities in Ukraine is proposed. The author divides them into two groups, one of which forms state subjects, and the other – non-state subjects. This separation covers differences in paraphernalia of administrative influence.

In the context of the discussion of the subjects of law enforcement concerning their security and detective activities, a great attention is paid to the regional aspect. Today a comprehensive consideration of this aspect is not possible due to lack of proper information base, the investigation was restricted to determining the index of the number of entities in the region per one licensee of security activities, it gives some idea of its density. It seems logical hypothesis that increasing the maturity degree of security activities in the region contributes to its economic growth. It is necessary to consider a significant inverse correlative connection between the gross regional product per capita and the number of economic entities in the region per one licensee of security activities. In order to determine its strength, the correlation coefficient, which shows the presence of a significant negative correlative relationship, was calculated.

Key words: system of subjects, administrative and legal provision, non-state law enforcement activity, search activity, economic entities, classification of subjects.

Стаття надійшла 11 квітня 2017 р.