

### Анотація

*Любарець А. Ю. Функції Мінагрополітики України.* – Стаття.

Стаття присвячена розгляду системи функцій Мінагрополітики України, проводиться їх науковий та практичний аналіз для виявлення нетипових функцій.

*Ключові слова:* функції, Мінагрополітики України, законність, нетипові, державний орган, повноваження.

### Аннотация

*Любарець А. Ю. Функции Минагрополитики Украины.* – Статья.

Статья посвящена рассмотрению системы функций Минагрополитики Украины, проводится их научный и практический анализ для выявления нетипичных функций.

*Ключевые слова:* функции, Минагрополитики Украины, законность, нетипичные, государственный орган, полномочия.

### Summary

*Lyubarets A. Yu. Functions of the Ministry of Agrarian Policy of Ukraine.* – Article.

The article is devoted to the functions of Agrarian Policy of Ukraine, conducted their research and practical analysis to identify atypical features.

*Key words:* features Agrarian Policy of Ukraine, legality, custom, public authority, powers.

УДК 351.746

*С. О. Постольник*

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ НЕДЕРЖАВНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**Актуальність теми.** Необхідною передумовою становлення України як правової держави є належне забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від протиправних посягань, що забезпечується в сучасних країнах існуванням системи державних правоохоронних органів та недержавних інституцій. Утім недержавна правоохоронна діяльність в Україні перебуває наразі в зародковому стані, а державні правоохоронні органи не користуються серед населення довірою.

Пошук нових ефективних форм боротьби із правопорушеннями, зміцнення законності і правопорядку в суспільстві повинні ґрунтуватися на сучасній доктрині про юридичну природу охоронної діяльності. Це положення приводить до необхідності з'ясування ролі й місця охоронної діяльності в правоохоронній діяльності в цілому, формуванні методологічних підходів до вивчення її природи, організаційно-правових засад її здійснення, аналізу особливостей правового регулювання діяльності суб'єктів охоронної діяльності в Україні та вдосконаленню поняттєво-категоріального апарату в цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблематика діяльності недержавних охоронних структур недостатньо розроблена у вітчизняній науковій літературі. Більш повною тематика досліджена російськими дослідниками, оскільки детективна та недержавна охоронна діяльність там існує ще з початку 90-х рр. До проблем недержавної правоохоронної діяльності звертались О.Є. Користін, С.Ю. Журавлев, Е.Г. Андреев, В.И. Толоконников, А.Ю. Федорова, Н.П. Печников, В.С. Четвериков, Г.А. Аванесова, А.І. Алексеев, С.В. Бородин, А.А. Герцензон, П.С. Дагель та інші.

У вітчизняній науці розробкою деяких теоретичних і практичних аспектів займалися В.Г. Андросюк, Б.М. Андрушків, О.М. Бандурка, І.А. Бланк, М.С. Вертузев, В.С. Гопанчук, І.П. Голосніченко та інші.

**Мета.** У статті досліджуються питання недержавної охоронної діяльності в Україні. Робиться спроба з'ясувати її роль і місце в системі правоохоронної діяльності та обґрунтувати положення про те, що чітке визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності є пріоритетним напрямом правової політики держави в цій сфері, яка повинна здійснюватися шляхом обмеження їх кількості тими, що відповідають спеціально розробленим державним стандартам.

**Вклад основного матеріалу.** Перехід від адміністративно-командного підходу до управління економічними процесами в сучасних умовах створив умови для виникнення в Україні самостійного економічного сегменту, який пов'язаний зі здійсненням недержавної правоохоронної та охоронної діяльності. Цей перехід відбувається на тлі прогресуючого збільшення кількості злочинних посягань проти особистості, суспільства, держави. Сьогодні існує багато прикладів можливості безкарного й цілком усвідомленого досягнення цілей напівлегальними, а нерідко й відверто незаконними методами й засобами. Криміналізація суспільних відносин сприяє розвитку такого негативного явища, як організована злочинність, що поширює свій вплив на апарат державної влади й керування. Проте навіть за таких умов держава повинна здійснювати одну з найголовніших функцій правової держави – захист прав, законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Задля реалізації цього створюється система правоохоронних органів держави. Проте на сьогодні через об'єктивні та суб'єктивні причини (обмеженість державного бюджету, тотальну недовіру громадян тощо) державні правоохоронні органи не можуть повною мірою виконувати свої обов'язки. У таких умовах держава повинна частково делегувати свою правоохоронну функцію недержавним структурам, готовим займатися правоохоронною діяльністю. Тому в сучасних державах світу недержавні правоохоронні структури (приватні детективні агентства, охоронні фірми, внутрішні служби безпеки суб'єктів господарювання тощо) нарівні з державними органами запобігають вчиненню злочинів, порушенню громадського порядку, здійснюють затримання правопорушників, проводять розшукові заходи, здійснюють загалом правоохоронну функцію та борються зі злочинністю. Так, кількість співробітників недержавних охоронних структур, які безпосередньо зайняті в індустрії забезпечення безпеки в деяких країнах світу, перебуває в межах від 50 до 80% від загальної кількості осіб, професійно зайнятих у сфері правоохоронної діяльності [10, с. 250]. Нині в Україні важливого значення набуває проблема дослідження процесів, пов'язаних із вивченням питань адміністративно-правового статусу суб'єктів приватної охоронної діяльності, вивченням правових та організаційних основ діяльності приватних охоронних структур; дослідження основних принципів подальшого вдосконалювання процесів і механізмів взаємодії недержавних охоронних структур із правоохоронними органами як нової економіко-правової форми попередження правопорушень, а також боротьба зі злочинністю в сучасних складних умовах ринкових відносин, що розвиваються в Україні.

Тривалий час недержавна охоронна діяльність в Україні взагалі не була врегульована на законодавчому рівні й керувалась у своїй діяльності, в основному, ві-

домчими актами МВС. Наразі основним нормативно-правовим актом, що визначає організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян, є Закон України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 р., що набув чинності в жовтні 2012 р. Державне регулювання у сфері охоронної діяльності також здійснюється відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», який визначає правовий порядок ліцензування охоронної діяльності, Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає загальні правові й організаційні засади, основні принципи й порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської, у тому числі охоронної діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб, права, обов'язки й відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю), а також відповідно до підзаконних актів МВС.

Перед тим, як розглянути деякі проблемні питання Закону України «Про охоронну діяльність», слід зазначити, що цей закон є першим нормативним актом такого рівня у сфері надання послуг з охорони. До цього регламентація прав та обов'язків персоналу охорони визначалась таким нормативним актом, як «Ліцензійні умови здійснення господарської діяльності щодо надання послуг з охорони власності та громадян», який був затверджений наказом МВС України № 505 від 01.12.2009 р.

Досліджуючи основний закон у сфері охоронної діяльності, можна говорити, що саме поняття «недержавна правоохоронна діяльність», на відміну від законодавства країн Європи, Росії, Молдови, Казахстану, не визначається й прямо не передбачене [2, с. 38]. Можливість здійснення детективної діяльності в нашій країні на законодавчому рівні не закріплена, проте її здійснення також не заборонене. Тому приватних детективів у класичному розумінні в нашій країні не буде, детективна діяльність залишається монополією державних правоохоронних органів. Також слід зазначити, що в Україні існують деякі правові умови для здійснення приватної детективної діяльності. Так, вона допускається з метою охорони комерційної таємниці, запобігання спробам збору відомостей, які її становлять.

Варто відмітити, що Закон України «Про охоронну діяльність» насамперед визначає лише організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян. Тобто він регулює діяльність лише тих суб'єктів господарювання, що були створені спеціально для надання охоронних послуг невизначеному колу осіб. Проте на практиці суб'єкти господарювання (банки, супермаркети тощо) утворюють власні внутрішні служби охорони, що здійснюють охорону життя, власності, обслуговують пасивні засоби охорони відповідних юридичних осіб. Ці служби, зрозуміло, не можуть надавати платні послуги невизначеному колу осіб та є підрозділами відповідних юридичних осіб. Згідно з п. 1 ст. 1 Закону України «Про охоронну діяльність» охоронна діяльність – це надання послуг з охорони власності та громадян [5, с. 47]. Послуги, як вбачається, є здійсненням однією фізичною чи юридичною особою іншій особі за плату чи безоплатно певних корисних дій. Виходячи з цього, згаданий закон виключає діяльність внутрішніх служб охорони юридичних осіб зі сфери правового регулювання, та їх правовий статус залишається не визначеним.

На сьогодні приватні охоронні фірми надають широкий спектр охоронних послуг, проте мають доволі обмежений арсенал спеціальних засобів охорони. Згідно із Законом України «Про охоронну діяльність» суб'єктам господарювання дозволили використовувати у своїй діяльності службових собак, проводити огляд речей особи (за її згодою), проводити відкрито кіно-, відео-, фотозйомку та звукозапис подій як допоміжний засіб запобігання протиправним діям, документування правопорушень [5, с. 47]. Однак фактично принципових змін в їх правовому статусі із цим законом не сталося. Перелік спецзасобів, які можуть використовувати приватні охоронні фірми, був затверджений постановою КМ України № 97 майже через рік після прийняття закону, а саме 11.02.2013 р. [6, с. 70]. Для порівняння: в Росії це питання було вирішено буквально відразу після прийняття закону «Про приватну детективну й охоронну діяльність у Російській Федерації». Постанова Уряду Російської Федерації від 14.01.1992 р. дозволила охоронцям використовувати не лише спецзасоби (шоломи, бронжилети, пістолети травматичної дії тощо), а й вогнепальну зброю [1, с. 31]. На практиці в Україні охоронні фірми вже давно обходять законодавство щодо охоронної діяльності, оформлюючи травматичну зброю відповідно до наказу МВС України № 379 від 13.06.2000 р. як члени громадських формувань з охорони громадського порядку. Проте оформлюються вони як особисті спецзасоби співробітників та є їх власністю, а не власністю відповідної охоронної фірми.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна говорити, що недержавна правоохоронна діяльність внаслідок об'єктивних і суб'єктивних причин історично була дієвою альтернативою державній.

Сучасний світовий досвід свідчить про те, що забезпечення правопорядку й безпеки в суспільстві можна досягти лише за належної взаємодії правоохоронних органів із суб'єктами охоронної діяльності, які перебувають в інших формах власності.

Проте наразі в Україні ця діяльність перебуває лише на стадії формування. Потрібне чітке усвідомлення, що недержавна правоохоронна діяльність повинна складатися не лише з охоронної діяльності, а й із діяльності приватних детективних структур. Виходячи з цього, існує нагальна потреба у створенні цих структур і законодавчому регулюванні діяльності приватних детективів. Нормативно-правовий акт щодо детективів поставить діяльність вже функціонуючих на сумнівних засадах агентств у правове русло під контроль держави та правоохоронних органів.

Закон України «Про охоронну діяльність» регулює лише діяльність суб'єктів господарювання, що створені спеціально для надання послуг охорони власності та громадян, проте залишає поза своїм регулюванням діяльність внутрішніх служб безпеки юридичних осіб. Крім того, згаданий закон, надаючи право охоронним фірмам використовувати спецзасоби, не визначив точного їх переліку, що викликає необхідність створення окремого підзаконного акту.

Водночас треба відмітити, що недержавні охоронні структури набули законодавчо закріпленого статусу самостійних суб'єктів підприємницької діяльності, які надають комплекс заходів, спрямованих на захист законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, який здійснюється на підставі договірних відносин.

Охоронні структури отримали можливість застосовувати певні види адміністративного примусу.

Приватна охоронна діяльність як особливий різновид підприємницької діяльності, хоч і є відносно самостійною, водночас знаходиться під контролем органів внутрішніх справ, які застосовують у цій сфері ліцензійні, нормотворчі, контроль-но-наглядові та юрисдикційні повноваження.

Отже, правова політика держави у сфері охоронної діяльності повинна бути спрямована на чітке визначення адміністративно-правового статусу її суб'єктів, удосконалення законодавчого врегулювання відносин між суб'єктами та обмеження їх чіткою відповідністю до встановлених державою стандартів.

### Література

1. Алексеев А.В. Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в РФ»: комментарий // Советская юстиция. – 1992. – № 15–16. – С. 31–32.
2. Голощапов И.А. Роль и место частной охранной деятельности в системе обеспечения безопасности личности, общества и государства. Вопросы правового регулирования и взаимодействия с органами внутренних дел // Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави: мат. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 24 лютого 2012 р.) / Одеський державний університет внутрішніх справ. - О., 2009. – С. 38–39.
3. Крутов В.Н. Системні проблеми становлення та розвитку недержавної складової забезпечення національної безпеки / В. Крутов // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 11. – С. 61–64.
4. Ліцензійні умови провадження охоронної діяльності: затверджені наказом МВС України від 15.04.2013 р. № 365 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 40. – Ст. 1436.
5. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 р. № 4616-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – Ст. 1099.
6. Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності: Постанова КМ України від 11.02.2013 р. № 97 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 12. – Ст. 456.
7. Сачаво А.Г. Адміністративно-правові основи діяльності приватних охоронних структур та їх взаємодія з ОВС України: [монографія] / А.Г. Сачаво; КНУВС ННІПСК. – К.: Науковий світ, 2006. – 114 с.
8. Угровецький О.П. Охоронна діяльність: правові аспекти / О.П. Угровецький, В.В. Галуцько // Науковий вісник НАВСУ. – К., 2005. – № 1. – С. 20–26.
9. Частная детективная и охранная деятельность: сб. нормативных документов. – М.: Книга сервис, 2003. – 112 с.
10. Черков В.О. Приватна детективна діяльність в розвинутих країнах світу / В.О. Черков, П.О. Попов // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – Вип. 2. – С. 248–258.

### Анотація

**Постольник С. О.** Проблемні питання адміністративно-правового статусу суб'єктів недержавної правоохоронної діяльності. – Стаття.

У статті проаналізовано деякі недоліки Закону України «Про охоронну діяльність» та наведено декілька напрямів вдосконалення законодавства у сфері недержавної охоронної діяльності, акцентуючи увагу на позитивному досвіді Росії, в якій законодавством регламентовано не лише охоронну діяльність, а й діяльність приватних детективних структур і використання ними вогнепальної зброї. Зроблено спробу з'ясувати роль і місце недержавної охоронної діяльності в системі правоохоронної діяльності, організаційно-правові засади її здійснення згідно із чинним законодавством.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, недержавна правоохоронна діяльність, недержавна охорона, безпека, приватна детективна діяльність.

### Аннотация

**Постольник С. А.** Проблемные вопросы административно-правового статуса субъектов негосударственной правоохранительной деятельности. – Стаття.

В статье проанализированы некоторые недостатки Закона Украины «Об охранной деятельности» и приведены некоторые направления усовершенствования законодательства в сфере негосударственной

охранной деятельности, акцентируя внимание на положительном опыте России, где законодательством регламентирована не только охранная деятельность, но и деятельность частных детективных структур, применение ими огнестрельного оружия. Сделана попытка определить роль и место негосударственной охранной деятельности в системе правоохранительной деятельности, организационно-правовые основы ее осуществления согласно действующему законодательству.

*Ключевые слова:* правоохранительные органы, негосударственная правоохранительная деятельность, негосударственная охрана, безопасность, частная детективная деятельность.

### Summary

*Postolnyk S. O. Problematic issues of administrative and legal status of non-state actors policing. – Article.*

The article analyzed some shortcomings of the Law of Ukraine “On the security activity” and are some areas of improvement of legislation in the field of state security activity, focusing on the positive experience of Russia, which is regulated by law, not only security activity, but the activity of private detective agencies and their use of firearms weapons. An attempt to clarify the role and place of state security activity in the system of law enforcement, organizational and legal framework for its implementation in accordance with applicable law.

*Key words:* police, law enforcement non-governmental, non-governmental health, safety, private detective work.

УДК 342.9

*М. А. Сатановська*

### СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ

**Постановка проблеми.** Без широкої суспільної підтримки, що базується на бажанні змін, неможливо здійснити перетворення системи державного управління, зробити цей процес незворотним. Тому актуалізується питання здатності членів суспільства до згоди, консенсусу, компромісу, спроможного забезпечити потрібні домовленості, узгодити процедуру розроблення державної політики, адекватну потребам суспільства. Вважаємо, що чим вища така спроможність у суспільства, тим ближче воно наблизилось до демократичних стандартів і процедур.

Зазначене зумовлює потребу розвитку державно-приватного партнерства (далі – ДПП) як форми інституціональної взаємодії державної влади з бізнесом. Зростання ролі партнерства в розвитку суспільства вимагає й удосконалення його форм участі у творенні державної політики.

Особливої актуальності тема ДПП набула в умовах світової фінансової кризи, у зв'язку з чим багато галузей української економіки відчували потребу в державній підтримці.

На відміну від більшості зарубіжних країн, в Україні ДПП все частіше знаходиться на стадії становлення й розвитку відповідних інструментів та вирішення нюансів, які виникають під час опрацювання законодавчої бази, хоч результати такого партнерства вже можна спостерігати [1, с. 78]. Крім того, сам термін «державно-приватне партнерство» нерідко зустрічається в засобах масової інформації та мережі Internet. Все частіше за участю експертів, аналітиків, науковців, представників органів державної влади проходять громадські слухання, наукові семінари та