

УДК 351.74:658(477)

**В.К. Гіжевський**  
кандидат юридичних наук,  
професор, проректор,  
Університет «КРОК»

**Ю.О. Івахненко**  
здобувач вищої освіти ступеня «магістр»,  
Університет «КРОК»

## **Проблеми правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності в галузі надання послуг з охорони фізичної особи або майна в Україні**

*В статті визначено поняття охоронної діяльності; охарактеризовано повноваження суб'єктів охоронної діяльності; досліджено проблеми правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності в галузі надання послуг з охорони фізичної особи або майна та визначено напрямки їх вирішення.*

**Ключові слова:** охоронна діяльність; суб'єкти підприємницької діяльності в галузі надання послуг з охорони фізичної особи або майна; приватні охоронні структури.

**В.К. Гижевский**  
кандидат юридических наук,  
профессор, проректор,  
Университета «КРОК»

**Ю.А. Ивахненко**  
соискатель высшего образования степени «магистр»,  
Университет «КРОК»

## **Проблемы правового статуса субъектов предпринимательской деятельности в области оказания услуг по охране физического лица или имущества в Украине**

*В статье определено понятие охранной деятельности; охарактеризованы полномочия субъектов охранной деятельности; исследованы проблемы правового статуса субъектов предпринимательской деятельности в области оказания услуг по охране физического лица или имущества и определены направления их решения.*

**Ключевые слова:** охранная деятельность; субъекты предпринимательской деятельности в области оказания услуг по охране физического лица или имущества; частные охранные структуры.

V. Gizevsky  
Candidate of Law, Professor, Vice-Rector,  
“KROK” University

Y. Ivakhnenko  
Graduate Student,  
“KROK” University

## Problems of the legal status of business entities in the field of providing services for the protection of individuals or property in Ukraine

*The article defines the notion of security activity; the authority of the subjects of security activity is characterized; the problems of legal status of business entities in the field of rendering services for the protection of an individual or property are investigated and directions for their solution are determined.*

**Key words:** security activity; subjects of entrepreneurial activity in the field of providing services for the protection of an individual or property; private security structures.

### **Постановка проблеми**

Необхідною передумовою становлення України як правової держави є належне забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб та їх майна від протиправних посягань, що забезпечується в сучасних країнах існуванням системи державних правоохоронних органів та недержавних інституцій.

Усе гострішою стає проблема забезпечення недоторканності речових прав, насамперед, права приватної власності, права володіння. Цим зумовлена поява значної кількості різних охоронних підприємств, які надають послуги фактичного характеру, здійснюючи охорону об'єктів права власності від протиправних посягань на підставі цивільно-правового договору.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Питання правового регулювання охоронної діяльності в Україні неодноразово ставали предметом дослідження у працях В.В. Галуцька, І.В. Зозулі, В.І. Курила, П.В. Синицького, О.П. Угровецького, В.У. Хагуєва тощо. Окремі аспекти діяльності приватних охоронних структур розглядали в наукових працях вчені О. М. Бандурка, М. І. Бачило, В. В. Бугуйчук, А. С. Васи-

льєв, Т. С. Гончарук, М. І. Зубок, С. В. Ківалов та інші.

### **Не вирішені раніше частини загальної проблеми**

Не зважаючи на величезну кількість наукових досліджень проблем охоронної діяльності в Україні, правовий статус суб'єктів підприємницької діяльності в галузі надання послуг з охорони фізичної особи або майна залишається мало дослідженим та потребує подальшого вивчення.

### **Формулювання цілей статті**

Численні зміни у вітчизняному законодавстві щодо охоронної діяльності останніх років вимагають додаткового аналізу. Тому метою статті є дослідження проблем правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності в галузі надання послуг з охорони фізичної особи або майна в Україні, а також визначення шляхів вдосконалення нормативно-правового регулювання такої діяльності.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Відповідно до ст. 3 Конституції України «Людина, її життя і здоров'я, честь і

гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [1, ст. 3].

Діяльність щодо охорони, в тому числі щодо надання охоронних послуг, регулюється низкою нормативно-правових актів, які встановлюють, серед іншого різні вимоги до охорони в залежності від суб'єктів охоронної діяльності та/або охоронюваних об'єктів. До основних нормативно-правових актів, що здійснюють регулювання охоронної діяльності відносяться Закони України «Про охоронну діяльність», «Про Національну поліцію», «Про Національну гвардію», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» [4], «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності», «Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями», «Про затвердження Переліку особливо важливих об'єктів електроенергетики, які підлягають охороні відомчою воєнізованою охороною у взаємодії із спеціалізованими підрозділами інших центральних органів виконавчої влади» [5], «Про затвердження переліку ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, що підлягають охороні Національною гвардією» [6] тощо.

Така кількість нормативних актів обумовлена різноманітністю суб'єктів охоронної діяльності. Найчастіше серед таких суб'єктів виділяють поліцію охорони та приватні охоронні структури. Це пов'язано з тим, що ці суб'єкти є безпосередніми учасниками ринку охоронних послуг.

Так, стаття 1 Закону України «Про охоронну діяльність» визначає охоронну діяльність як надання послуг з охорони власності та громадян, а її суб'єктами визнає суб'єктів господарювання будь-якої

форми власності, створених та зареєстрованих на території України, що здійснюють охоронну діяльність на підставі отриманої ліцензії [2, ст.1].

Загалом, послуги з охорони власності та фізичних осіб – це види підприємницької діяльності, що за суб'єктивним складом і змістом діяльності є цивільно-правовими зобов'язальними правовідносинами, що здійснюються на підставі законодавчих, нормативно-правових актів, державних ліцензій на право надання послуг з охорони всіх форм власності [14, с. 227]. Між суб'єктами аналізованих відносин укладається договір про надання послуг з охорони [10, с. 25].

Організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян Законом України «Про охоронну діяльність» визначено лише відносно діяльності тих суб'єктів господарювання, що були створені спеціально для надання охоронних послуг невизначеному колу осіб [14, с.228]. 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.

Чинне законодавство України наділяє суб'єктів охоронної діяльності наступними правами [2, ст. 9]:

1) для забезпечення охоронної діяльності придбавати, зберігати та використовувати в установленому законодавством порядку спеціальні засоби, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

2) для забезпечення радіозв'язку використовувати в установленому порядку радіочастоти;

3) використовувати в охоронній діяльності службових собак;

4) використовувати в охоронній діяльності технічні засоби охоронного призначення;

5) використовувати транспорт реагування;

6) одержувати за своїм письмовим запитом від замовника послуг з охорони відомості та копії документів, необхідні для здійснення заходів охорони на об'єкті охорони;

7) за згодою замовника послуг з охорони (його представника) оглядати територію, будинки, приміщення, майно, що охороняються.

Суб'єкт охоронної діяльності за своїм статусом нижчий, ніж працівник правоохоронних органів, адже чинне законодавство не поширює на громадян, які надають послуги з приватної охорони, дію законів, що закріплюють правовий статус цих працівників. Попри це, порівняно з іншими громадськими формуваннями, законодавець суттєво розширив права охоронців, надав їм значно більші можливості з розуміння специфіки виконання ними завдань і – свободу діяльності.

Варто відзначити, що станом на сьогодні діяльність з надання послуг охорони в Україні перебуває лише на стадії формування. Тому правове регулювання статусу суб'єктів підприємницької діяльності в галузі надання послуг з охорони фізичної особи або майна в Україні має ряд недоліків [11, с. 223].

Так, до прикладу, правовий статус Департаменту поліції охорони визначено Положенням про цей департамент, яке було затверджено Національною поліцією [7]. Територіальні органи поліції охорони було утворено відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 384 від 13.10.2015 р. як юридичні особи публічного права. Ці територіальні органи поліції охорони є правонаступниками відповідних державних установ Державної служби охорони при МВС [8]. У зв'язку з тим, що й донині не прийнято спеціального нормативно-правового акту щодо врегулювання діяльності самої поліції охорони чи її територіальних підрозділів, зберігає чинність Положення про Державну службу охорони при МВС України, яка нині переживає процедуру ліквідації. Також залишається чинною

Інструкція про організацію діяльності міліції охорони. Така невизначеність правової регламентації діяльності поліції охорони унеможливує ефективний розвиток цієї служби.

Найсуперечливішим же нормативно-правовим актом, що регулює охоронну діяльність і стосується безпосередньо поліції охорони, є постанова Кабінету Міністрів від 11.11.2015 р. № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» [9]. Ця постанова визначає перелік об'єктів державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна (незалежно від цільового призначення) яких здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах. Тим самим визначені даною постановою підприємства були змушені укладати договори з надання охоронних послуг виключно з поліцією охорони. Нормативне закріплення обов'язку приватних суб'єктів господарювання на «договірних засадах» укладати договори на охорону з поліцією охорони перекреслює сам принцип договірних засад надання охоронних послуг. Саме існування поліції охорони як структурної одиниці органу виконавчої влади викликає низку зауважень серед фахівців в цій сфері. В нинішньому вигляді поліція охорони займає монопольне становище на ринку охоронних послуг і виступає, фактично, як комерційна установа.

Одним з шляхів вирішення даної концептуальної проблеми діяльності поліції охорони могло б стати її перетворення на окреме державне підприємство, на яке було б покладено обов'язок забезпечувати охорону особливо важливих об'єктів.

Іншим способом вирішення даної проблеми є виключення з повноважень поліції «здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності», репрофілювання поліції охорони на охорону таких особливо важливих об'єктів як органи державної влади, важливі об'єкти енергетичної інфраструктури, важливі об'єкти транспортної інфраструктури,

важливі об'єкти медичної інфраструктури, посольства тощо.

Іншим й найбільшим за кількістю суб'єктом охоронної діяльності є приватні охоронні структури. 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. Законодавством визначено, що вони можуть діяти як юридичні особи, так і як фізичні особи-підприємці. Приватні охоронні структури можуть діяти на всій території України на підставі ліцензії за наявності матеріально-технічної бази, необхідної для провадження такої діяльності, та за умови виконання такими особами організаційних, кадрових і технологічних вимог, передбачених Ліцензійними умовами провадження охоронної діяльності. Приватні охоронні структури надають послуги з охорони фізичних осіб, охорони майна фізичних осіб [4].

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 [2]. Однак фактично принципових змін в їх правовому статусі із цим законом не сталося.

Приватні суб'єкти охоронної діяльності та правоохоронні органи можуть спільно організувати взаємодію і надавати взаємодопомогу у діяльності, що спрямована на попередження, припинення і розкриття кримінальних правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку [11, с. 218]. Така взаємодія може бути організована у формі проведення спільних

нарад, консультацій, обміну інформацією з питань попередження та припинення правопорушень тощо. Однак відсутнє будь-яке нормативно-правове регулювання самої процедури такої взаємодії, що унеможливорює реальне застосування таких форм взаємодії державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності.

Національна гвардія та інші спеціально уповноважені на те органи (з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України, органи охорони державного кордону) здійснюють охорону окремих об'єктів особливого значення безоплатно в силу виконання повноважень, визначених законодавством. Зокрема, відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» та низки підзаконних актів Національна гвардія України здійснює охорону ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні, центральних баз матеріально-технічного забезпечення МВС України тощо [3]. На відміну від поліції охорони з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України, органи охорони державного кордону, Національна гвардія України здійснюють охорону окремих об'єктів особливого значення безоплатно в силу виконання повноважень, визначених законодавством.

Отже, подальший розвиток ринку охоронних послуг в бік приватного сектору не повинен перетворити державу на стороннього спостерігача цих функцій. Обов'язок держави та її органів – забезпечити дотримання прав і свобод людини. Тому держава є фактично відповідальною за контроль над приватними охоронними структурами. Виконання цієї функції держави вимагає запровадження чітких механізмів контролю в сфері охоронних послуг, розроблення стандартів надання таких послуг та оцінки їхньої ефективності.

**Висновки**

Таким чином, Закон України «Про охоронну діяльність» недосконалий, про що обґрунтовано заявляють юристи. Зокрема, він потребує прийняття низки підзаконних актів, особливо з питань організації охоронної служби, моделювання порядку та умов застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів (наприклад, зброї, наручників, кийків, газових балончиків, службових собак тощо) і – затримання правопорушника.

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, контрольно-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.

На нашу думку, найперспективнішим напрямком вдосконалення правового статусу суб'єктів підприємницької діяльності в галузі надання послуг з охорони фізичної особи або майна в Україні є створення єдиного в Україні державного охоронного підприємства. Щодо приватних суб'єктів охоронної діяльності, задля вдосконалення їх діяльності вважаємо необхідним розширити повноваження приватних охоронців, окрема, в частині права носити зброю. І взагалі, наразі нагальним є державне сприяння подальшому розвитку приватної охоронної діяльності та розширенню її меж. Тому вважаємо за необхідне прийняття Закону України «Про приватну охоронну діяльність» та детальне врегулювання правового статусу приватного охоронця та встановлення жорстких вимог до його кандидатури.

**Література:**

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про охоронну діяльність» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 2. – Ст.8.
3. Закон України «Про Національну гвардію України» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 17. – Ст.594.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» від 18.11.2015 р. – № 960. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-%D0%BF>
5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Переліку особливо важливих об'єктів електроенергетики, які підлягають охороні відомчою воєнізованою охороною у взаємодії із спеціалізованими підрозділами інших центральних органів виконавчої влади» від 28.07.2003 р. – № 1170. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575-2018-%D0%BF>
6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, що підлягають охороні Національною гвардією» від 12.11.2014 р. – № 628. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/628-2014-%D0%BF>
7. Наказ Національної поліції України «Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони» від 06.11.2015 р. – № 43. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 13.10.2015 р. – № 834. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1321-05>
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» від 11 листопада 2015 р. – № 937. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/937-2015-%D0%BF>

10. Басова А. В. Поняття договору з охорони фізичних осіб // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 25-29.

11. Зозуля І. В. Охоронна діяльність: зауваження та обґрунтування до вітчизняного законопроекту / Зозуля І. В. // Вісник Харківськ. нац. ун-ту імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. – 2009. – № 841. – С. 218-225.

12. Козир Д. В. Договір охорони : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / Д. В. Козир ; Нац. акад. внутр. справ. – Київ, 2015. – 20 с.

13. Крутов В.Н. Системні проблеми становлення та розвитку недержавної складової забезпечення національної безпеки / В. Крутов // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 11. – С. 61-64.

14. Костицький І. Л. Господарсько-правові засади організації та здійснення суб'єктом господарювання охоронної діяльності // Південноукраїнський правничий часопис. – № 14. – 2014 р. – С. 227-230.

15. Миронюк Р. В. Адміністративно-правове регулювання надання приватних охоронних послуг: монографія / Р.В. Миронюк. – Дніпропетровськ: ДДУВС; Ліра ЛТД, 2016. – 128 с.