

УДК 347.7(477)

В.Б. Скоморовський
доктор юридичних наук, професор,
Університет економіки та права «КРОК»

Ю.М. Хміляр
здобувач вищої освіти ступеня «магістр»,
Університет економіки та права «КРОК»

Охоронна діяльність, її поняття та зміст, шляхи удосконалення

У статті розглянуто поняття та зміст охоронної діяльності, зарубіжний досвід розвитку, основні недоліки законодавчого регулювання та шляхи удосконалення охоронної діяльності.

Ключові слова: охоронна діяльність України, сутність охоронної діяльності, правове регулювання, охоронець, правоохоронний орган, поліція охорони, приватна охорона, спецзасіб.

В.Б. Скоморовський
доктор юридических наук, професор,
Університет економіки и права «КРОК»

Ю.М. Хміляр
соискатель высшего образования степени «магистр»,
Университет экономики и права «КРОК»

Охранная деятельность, ее понятие и содержание, пути усовершенствования

В статье рассмотрены понятие и содержание охранной деятельности, зарубежный опыт развития, основные недостатки законодательного регулирования и пути совершенствования охранной деятельности.

Ключевые слова: охранная деятельность Украины, сущность охранной деятельности, правовое регулирование, охранник, правоохранительный орган, полиция охраны, частная охрана, спецсредство.

V. Skomorovsky
Doctor of Law, Professor “KROK” University

Y. Khmiliar
Graduate Student,
“KROK” University

Security activity, its concept and content, ways of improvement

The article deals with the concept and content of security activities, foreign experience of development, the main shortcomings of legislative regulation and ways to improve security activities

Keywords: security activity of Ukraine, essence of security activity, legal regulation, guard, law enforcement, police guard, private security, special agents

Постановка проблеми

Природне бажання майже кожного власника запобігти небезпекам щодо належного йому майна та забезпечення його прав і законних інтересів, зокрема від протиправних посягань з боку третіх осіб, не завжди може бути реалізоване власними діями. Тому виникає необхідність забезпечити себе від шкідливих наслідків цих дій або звести їх до мінімуму за допомогою дій інших осіб, тобто суб'єктів господарювання, які надають послуги з охорони власності та громадян.

Охоронна діяльність є специфічним та особливим видом господарської діяльності, яка пов'язана з ризиком для життя, з відповідною спеціалізацією та підготовкою фахівців. Тому охоронна діяльність виправдано викликає підвищений інтерес з боку правоохоронних органів та увагу з боку законодавців.

На сьогоднішнє правове регулювання охоронної діяльності має низку невирішених проблем. Дана стаття допоможе побачити недоліки в українському законодавстві щодо охоронної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблемам правового регулювання охоронної діяльності в Україні та надання приватних охоронних послуг, особливостям діяльності працівника з надання охоронних послуг значну увагу приділяють багато вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: Ю. Вітомський, М. Завальний, В. Каленяк, І. Кострицький, В. Курило, П. Лудчак, В. Мацелюх, О. Тур'ян, С. Юрко та інші.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми

Численні зміни в українському законодавстві щодо охоронної діяльності в останні роки вимагають додаткового аналізу з цього питання. 22 березня 2012 року прийнятий Закон України «Про охоронну діяльність». Його прийняттю передувало тривале обговорення в Комітетах та на засіданнях Верховної Ради України. Проте

даний закон залишає за собою цілу низку питань та невирішених проблем.

Формування цілей статті

Метою статті є дослідження правового регулювання охоронної діяльності України та визначення шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання такої діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження

Суспільно-політичні та економічні зміни в Україні зумовили бурхливий розвиток ринкових відносин. За таких умов з'являються нові форми господарювання, нові види діяльності, які потребують як правового врегулювання, так і наукового аналізу, а також теоретичного осмислення.

З появою на теренах України нового економічного явища – підприємництва та у його складі надання послуг з охорони власності й громадян постало питання про всебічне правове врегулювання надання таких послуг і необхідність дослідження правових аспектів широкого спектру, зокрема й організаційно-правових, пов'язаних з наданням охоронних послуг, у тому числі як виду господарської діяльності [8].

Охоронна діяльність в Україні визначається як надання послуг фізичним та юридичним особам підприємствами, що мають спеціальний дозвіл (ліцензію) органів внутрішніх справ, з метою захисту законних прав та інтересів своїх клієнтів.

Охоронна діяльність вимагає певної специфікації та підготовки, які необхідні для протидії будь-яким посяганням. Головна мета діяльності охоронця – охорона матеріальних цінностей держави і приватної власності або ж окремих особистостей. Зміст діяльності полягає в ретельному спостереженні за об'єктом спостереження і попередженні або усуненні протиправних посягань на об'єкт охорони.

Нормативна база діяльності охоронних підприємств, комерційних служб охорони та безпеки передбачає, що як за функціями, так і за своїми завданнями суб'єкти

недержавної охоронної діяльності повинні бути віднесені до суб'єктів правоохоронної діяльності [9].

Регулювання охоронної діяльності як виду господарської діяльності в Україні на законодавчій підставі до недавнього часу було відсутнім і здійснювалося підзаконними актами, як правило, на виконання загальних положень Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [1]. Закон України «Про охоронну діяльність» [2] був прийнятий Верховною Радою України 22 березня 2012 року, а набрав чинності 19 жовтня 2012 року. Цей Закон визначає організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян.

Основною метою цього Закону є створення умов для: 1) захисту майна, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та фізичних осіб; 2) забезпечення державного контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб; 3) розвитку та вдосконалення сфери надання послуг з охорони власності й громадян.

Цей Закон регулює відносини суб'єктів господарювання під час організації та здійснення ними охоронної діяльності.

Таким чином, законодавство регулює не тільки питання ліцензування охоронної діяльності, а й правового регулювання господарської діяльності з надання послуг охорони взагалі.

Підвищення ролі економічних проблем у світовій політиці, зростання національної і міжнародної злочинності, розширення діапазону правопорушень – усе це зумовило активізацію діяльності охоронно-розшукових бюро і служб безпеки практично в усіх провідних країнах світу [7].

Крім того, багато державних установ, концернів, банків, промислових асоціацій західних країн дедалі частіше залучають приватні охоронно-детективні агентства для виконання різних специфічних завдань, зокрема з організації внутрішньої охорони і спостереження за дотриманням

режиму таємності й безпеки на об'єктах, налагодження секретного діловодства і безпечних каналів зв'язку.

Дослідження закордонного досвіду свідчить, що в іноземних державах щоразу нові вимоги з боку суспільства до забезпечення правопорядку впливають на організацію правоохоронної діяльності. У багатьох країнах дедалі більше орієнтуються не лише на поліцейські органи, а й на широке використання для правоохоронних цілей приватних детективних і охоронних служб. Світовий досвід переконує, що не всі види правоохоронних функцій у належному обсязі можуть виконувати державні органи. Внаслідок цього за кордоном значного поширення набули адвокатські контори, приватні розшукові, детективні бюро тощо [4].

Досвід країн Заходу свідчить про суттєве зростання ролі суб'єктів приватного права щодо надання окремих охоронних послуг, які зазвичай були притаманні лише державі. Держава залишає за собою правове регулювання порядку надання охоронних послуг та контроль за ними, а безпосереднє надання цих послуг делегується приватному секторові [3].

На сьогодні ринок охоронних послуг в Україні представлено Поліцією охорони, з одного боку, та кількома тисячами недержавних охоронних підприємств – з іншого [7].

Сфера охоронної діяльності в Україні має доволі суперечливі характеристики. З одного боку, цей ринок динамічно розвивається: його обороти стабільно зростають, так само як і кількість працюючих на ньому осіб та підприємств.

Разом з тим, назвати цей ринок конкурентним важко. Адже його беззаперечною ознакою є домінування одного гравця – державної служби охорони при Національній поліції України – Поліції охорони.

Домінування Поліції охорони на ринку сьогодні є незаперечним фактом [11]. Ця структура забезпечує охорону не тільки державних підприємств, установ і об'єктів підвищеної небезпеки, але й займає суттєву частку на інших найбільш привабливих

сегментах ринку: охорона банківських установ, ювелірних магазинів тощо.

Така ситуація викликана кількома факторами:

- монополія Поліції охорони на певну частину ринку – відповідно до законодавства України діяльність, пов'язана з охороною окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, може здійснюватися тільки державними підприємствами та організаціями;

- монополія на зброю – в Україні приватні особи та підприємства не мають права володіти і використовувати вогнепальну зброю. Співробітники Поліції охорони таке право мають, що дає їм перевагу при здійсненні фізичної охорони майна й осіб;

- наявність інструментів впливу на конкурентів – Поліція охорони входить до структури Національної поліції, яка сьогодні видає ліцензії і контролює діяльність приватних охоронних підприємств.

Питання правового регулювання охоронної діяльності в Україні неодноразово ставали предметом дослідження. Однак, численні зміни в українському законодавстві щодо охоронної діяльності останніх років вимагають додаткового аналізу.

Охорона життя, здоров'я, власності, публічних інтересів держави та суспільства вимагають наявності чіткого правового регулювання діяльності у сфері здійснення охоронних послуг. Визначення ж дієвих адміністративно-правових механізмів управління з боку держави можливе лише за наявності наукового підґрунтя [3].

Діяльність щодо охорони, у 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 недоліків законодавчого регулювання охоронної діяльності можна віднести доволі обмежений перелік охоронних послуг, що їх можуть надавати охоронні агентства [10]. Перелік послуг, наведений у Законі України «Про охоронну діяль-

ність», не відповідає сучасним ринковим реаліям. Так, на сьогодні охоронні агентства законодавчо можуть надавати такі послуги: охорона майна громадян; охорона майна юридичних осіб; охорона фізичних осіб.

Вищезазначений перелік виглядає розмитим та потребує деталізації. Окремим видом послуги, що її надають охоронні агентства, є консультування і підготовка рекомендацій клієнтам з приводу правомірного захисту від протиправних посягань. Ця послуга може як надаватися постійно, наприклад, тілоохоронцем, так і мати разовий характер. Іноді фізичним та юридичним особам потрібна просто консультація чи рекомендації професіоналів з приводу заходів захисту бізнесу, життя та здоров'я, охоронних систем, і це становить собою окремий вид послуги. Консультації, зазвичай, надаються усно на підставі наданої клієнтом інформації. Рекомендації, як правило, надаються в письмовому вигляді й супроводжуються виїздом спеціалістів на об'єкт.

Проектування і монтаж охоронних сигналізацій та інших засобів попередження протиправних посягань також становить собою абсолютно самостійний вид послуги з охорони. Охорона фізичних осіб також включає в себе дві різні послуги: тілоохорона (особиста охорона) та охорона людей у певному приміщенні. І в першому, і в другому випадках охороняється життя та здоров'я людини, але здійснюється це різним чином, з використанням різних тактичних правил охорони.

Охорона стаціонарних об'єктів та супровід вантажу також є окремими послугами щодо охорони майна, які мають абсолютно різні тактичні правила і вартість.

Окремим видом послуги, який може надаватися охоронними агентствами, є охорона порядку під час проведення масових заходів (ділових зустрічей, зборів акціонерів, засідань клубів, концертів, спортивних змагань, святкових вистав, конференцій тощо). Це окремий вид послуги, який надають охоронні агентства в Україні.

Крім цього, увага законодавця також повинна бути привернута до кадрового складу охоронних фірм. На сьогодні робота охоронцем – це здебільшого тимчасова та неprestижна професія. Зміна персоналу навіть у стабільних компаніях щороку може сягати 40-60 %. Фактично вимоги до охоронців на сьогодні є дуже низькі: досягнення 18 років і професійна підготовка. Така професійна підготовка надається в приватних ВНЗ за 6 місяців. Усі ці факти створюють умови для непрофесійного ринку охоронних послуг в Україні.

Таким чином, Закон України «Про охоронну діяльність» містить цілу низку суперечливих положень, що стосуються охоронної діяльності, переліку суб'єктів охоронної діяльності, взаємодії суб'єктів недержавної охорони та правоохоронних органів. Законодавчу базу охоронної діяльності слід удосконалити, перелік суб'єктів охоронної діяльності – розширити, перелік послуг – деталізувати. Законодавство щодо охоронної діяльності потребує підзаконного акта, який би врегулював формальні аспекти взаємодії між правоохоронними органами та приватними охоронними організаціями, що спрямована на попередження, припинення і розкриття кримінальних правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку.

Вимоги до охоронців, наведені у Законі України «Про охоронну діяльність», слід посилити, і викласти текст статті Закону в такому вигляді: «Персоналом охорони можуть бути дієздатні громадяни України, які досягли 21-річного віку, пройшли строкову військову службу або службу в армії за контрактом та пройшли відповідне навчання або професійну підготовку, уклали трудовий договір із суб'єктом господарювання».

Одним із шляхів вирішення проблеми монопольного становища Поліції охорони і підрозділів Національної поліції на ринку охоронних послуг 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 та 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.

Розвиток ринку охоронних послуг у 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 у сфері охоронних послуг, розроблення стандартів надання таких послуг та оцінки їхньої ефективності.

Висновки

Отже, Закон України «Про охоронну діяльність» містить цілу низку суперечливих положень, що стосуються охоронної діяльності, переліку суб'єктів охоронної діяльності, взаємодії суб'єктів недержавної охорони та правоохоронних органів.

Законодавчу базу охоронної діяльності слід удосконалити, перелік суб'єктів охоронної діяльності – розширити, перелік послуг – деталізувати.

Законодавство щодо охоронної діяльності потребує підзаконного акта, який би врегулював формальні аспекти взаємодії між правоохоронними органами та приватними охоронними організаціями, що спрямована на попередження, припинення і розкриття кримінальних правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку.

Одним із шляхів вирішення проблеми монопольного становища Поліції охорони і підрозділів Національної поліції на ринку охоронних послуг могло б стати її

перетворення на окреме державне підприємство, на яке було б покладено обов'язок забезпечувати охорону особливо важливих об'єктів.

Вимоги до охоронців, наведені у Законі України «Про охоронну діяльність», слід посилити, і викласти текст статті Закону

в такому вигляді: «Персоналом охорони можуть бути дієздатні громадяни України, які досягли 21-річного віку, пройшли строкову військову службу або службу в армії за контрактом та пройшли відповідне навчання або професійну підготовку, уклали трудовий договір із суб'єктом господарювання».

Література

1. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII із змінами від 05.09.2017 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 23. – С. 1234-1268.
2. Закон України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 р. № 4616-VI із змінами від 26.11.2015 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2013. – № 2. – С. 40-49.
3. Завальний М. В. Правовий статус державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності в Україні // ФП. – 2016. – № 4. – С. 133-139.
4. Каленяк В. Приватна охоронна діяльність: зарубіжний досвід та можливість його використання в Україні // Журнал інтелектуальної еліти «Персонал» – 2007. – № 5. – С. 66-72.
5. Курило В. І. Організаційно-правові засади надання охоронних послуг // Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Ірпінь: ДПАУ, 2003. – 20 с.
6. Курило В. І. Правові засади охоронної діяльності. – К.: Кондор, 2009. – 160 с.
7. Маркетинг охоронних послуг // Автореф. – 2005. – Режим доступу: <http://www.e-Works.com.ua>
8. Послуга охорони як особливий вид господарської діяльності // Автореф. – К., 2016. – 22 с. – Режим доступу: <http://www.ua-referat.com>
9. Тур'ян О. В. Психологічні особливості діяльності охоронця: теоретичний аналіз // Каталог освітніх сайтів. – 2010. – Режим доступу: <http://www.VuzLib.com>
10. Юрко С. С. Проблеми правового регулювання недержавної охоронної діяльності в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. – Т. 3. – 2014. – № 27. – С. 160-164.
11. Як влаштований охоронний бізнес в Україні? Лідери, тренди та проблеми // Checkpoint. Бізнес медіа. – 2017. – Режим доступу: <http://www.ckp.in.ua>