

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕДЕРЖАВНОЇ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

### PROBLEMS OF LEGAL REGULATION STATE SECURITY ACTIVITY IN UKRAINE

Юрко С.С.,

викладач кафедри загально-правових дисциплін  
Черкаського факультету

Національного університету «Одеська юридична академія»

В статті розглянуті проблеми законодавства України в сфері приватної охоронної діяльності. Досліджується понятійний апарат, перелік суб'єктів охоронної діяльності та охоронних послуг. Окрема увага приділена проблематиці використання зброї та спецзасобів суб'єктами недержавної охорони.

**Ключові слова:** охоронна діяльність, охоронець, правоохоронний орган, спецзасіб, зброя.

В статье рассматриваются проблемы законодательства Украины в сфере частной охранной деятельности. Исследуется понятийный аппарат, перечень субъектов охранной деятельности и охранных услуг. Отдельное внимание уделено проблематике использования оружия и спецсредств субъектами негосударственной охраны.

**Ключевые слова:** охранная деятельность, охранник, правоохранительный орган, спецсредство, оружие.

The article considers legislation issues of the private security activities in Ukraine. Researching definitions, subjects list of security activities and security services. Special attention was given to the issue of using weapons and special means by the private security.

**Key words:** security services, a security guard, law enforcement agencies, special means, weapons.

**Постановка проблеми.** 22 березня 2012 року був прийнятий Закон України «Про охоронну діяльність». Його прийняттю передувало тривале обговорення в Комітетах та на засіданнях Верховної Ради України. На проект вищезазначеного закону накладав вето та неодноразово вносив пропозиції Президент. Але, незважаючи на це, даний закон залишає за собою цілу низку запитань та невирішених проблем, про які і піде мова в цій роботі.

**Актуальність теми.** Питання правового регулювання приватної охоронної діяльності отримали недостатнє висвітлення в юридичній літературі. Інститут недержавних суб'єктів охорони потребує подальшого удосконалення на законодавчому рівні.

**Мета статті** – визначити основні проблеми нормативно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні та можливі шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Основним нормативно-правовим актом в сфері приватної охоронної діяльності наразі є Закон України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012. Прийняття даного акту законодавства було, безумовно, позитивним явищем, адже тривалий час діяльність суб'єктів недержавної охорони регулювалась лише підзаконними актами МВС України та загальним Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000. Факт відсутності профільного закону створював передумови для низькоякісного та непрофесійного ринку охоронних послуг, повністю підконтрольного МВС України.

На сьогодні спеціальне законодавство України в сфері охоронної діяльності суттєво змінилося і виглядає наступним чином:

– Закон України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI;

– Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 № 1775-III;

– Наказ МВС України «Про затвердження Порядку обладнання транспорту реагування суб'єкта охоронної діяльності засобами радіотехнічного зв'язку, кольорографічними схемами (написами), світловими та звуковими сигналами» від 18.04.2013 № 375;

– Наказ МВС України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» від 15.04.2013 № 365;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності» від 11.02.2013 № 97

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Умов охорони небезпечних і цінних вантажів під час їх перевезення автомобільним транспортом та переліку таких вантажів» від 30.01.2013 № 55;

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями» від 19.06.2013 № 421.

– Наказ МВС України «Про затвердження Порядку організації охорони об'єктів і приміщень, у яких культивуються, використовуються, зберігаються та знищуються нарковмісні рослини, а також використовується, зберігається та знищується отримана з них готова продукція чи відходи таких рослин» від 27 жовтня 2010 року № 507;

– Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогне-

пальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів» від 21 серпня 1998 року № 622 (у частині придбання та зберігання пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів).

В ст. 1 Закону України «Про охоронну діяльність» дано законодавче визначення охоронної діяльності як надання послуг з охорони власності та громадян. З таким підходом важко погодитись, адже під цю категорію підпадають тільки спеціально створені для надання охоронних послуг суб'єкти господарювання. Тому навіть назва вищевказаного закону виглядає юридично некоректною. Більш точною була б назва: «Про приватну охоронну діяльність» чи «Про недержавну охоронну діяльність».

Охоронна діяльність є складною та різноплановою за своїм змістом. Суб'єктами охоронної діяльності, в першу чергу, виступають правоохоронні органи. Так, Державна служба охорони при Міністерстві внутрішніх справ створена спеціально для здійснення заходів щодо охорони нерухомих об'єктів та іншого майна, в тому числі вантажів, тимчасового зберігання валютних цінностей, забезпечення особистої безпеки громадян, а також технічного захисту інформації на договірних засадах в порядку, встановленому законодавством. На здійснення охорони направлена і діяльність Управління державної охорони України – правоохоронного органу спеціального призначення, що підпорядкований Президенту України та підконтрольний Верховній Раді України. Тобто очевидним виглядає те, що потрібно чітко розмежовувати поняття державної охоронної діяльності, що її здійснюють переважно правоохоронні органи, та приватної охоронної діяльності, що її здійснюють на професійній основі недержавні суб'єкти забезпечення безпеки.

Ще одним питанням, яке виникає у зв'язку із законодавчим визначенням охоронної діяльності, є охоронна діяльність суб'єктів господарювання щодо належного їм майна. Мова йде про служби безпеки підприємств, що виступають структурними підрозділами суб'єктів господарювання. Закон України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 не відносить їх до суб'єктів охоронної діяльності. Такий підхід виглядає спірним. До основних напрямів діяльності служб безпеки на підприємстві на сучасному етапі можна віднести такі:

- моніторинг внутрішніх та зовнішніх процесів на підприємстві, їхній контроль з метою недопущення небезпечного розвитку подій;
- виявлення реальних та потенціальних загроз у внутрішньому та зовнішньому середовищі;
- визначення власних зон вразливості та знаходження засобів їхніх елімінації, маскуванню або захисту;

- вивчення конкурентів, їхнього поточного стану та перспектив розвитку, планів, можливостей, кадрів, ресурсів, технологічних та економічних новинок, внутрішніх і зовнішніх факторів, їх сильні та слабкі сторони; вивчення контрагентів;

- організація та супровід кадрової роботи (з позиції захисту економічної безпеки підприємства);

- фізична охорона об'єктів, процесів, персоналу;

- розробка та впровадження спеціальних режимних заходів, що виключають або утруднюють спроби завдання збитку підприємству, у тому числі фізичної шкоди;

- боротьба за ринок і ресурси методами, що виходять за межі традиційного маркетингу;

- збір необхідної інформації, в тому числі за допомогою технічних засобів на підприємстві та поза його межами [1, с. 355].

Отже, Закон України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012, на думку автора, має очевидні недоліки в плані понятійного апарату, що призводить до звуженого переліку суб'єктів охоронної діяльності. Більш точно було б розуміти охоронну діяльність як комплекс заходів з охорони майна та забезпечення особистої безпеки фізичних осіб, що здійснюються на професійній основі.

В законодавстві України також достатньо слабо закріплена взаємодія приватних охоронних структур та правоохоронних органів, в тому числі, форми такої взаємодії. Це не дозволяє використовувати повною мірою соціальний потенціал суб'єктів приватної правоохорони. Згідно зі ст. ст. 18-19 Закону України «Про охоронну діяльність» суб'єкти охоронної діяльності та правоохоронні органи можуть спільно організовувати взаємодію і надавати взаємодопомогу у діяльності, що спрямована на попередження, припинення і розкриття кримінальних правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку. Суб'єкти охоронної діяльності організовують взаємодію з правоохоронними органами у формі:

- проведення спільних нарад, консультацій;

- обміну інформацією з питань попередження та припинення правопорушень;

- інших незаборонених законодавством заходів за умови, що не порушуються права та обов'язки суб'єктів господарювання і здійснення таких заходів належить до компетенції відповідного правоохоронного органу [2].

Проте поза увагою законодавця залишається процесуальна та формальна сторона такої взаємодії, внаслідок чого на практиці її не відбувається.

В Російській Федерації, наприклад, відносно недавно було виданий Наказ МВС «Про затвердження типових форм угод про сприяння приватних охоронних організацій правоохоронним органам у забезпеченні правопорядку та про сприяння приватних детективів правоохоронним органам у попередженні та розкритті злочинів, запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень» від 17.04.2013 № 211. Таким чином, на законодавчому рівні була вирішена проблема формальних підстав такої взаємодії, була закріплена типова форма угод приватних

охоронних агентств з органами внутрішніх справ зі спільною участі в охороні правопорядку. За кожною приватною структурою, яка уклала договір з ОВС, в Росії закріплюється співробітник поліції для координації дій. Інколи офіцер поліції може перебувати на зв'язку одночасно з декількома організаціями. Його завдання – отримувати і обробляти оперативну інформацію, доводити до приватних структур вимоги та інструкції, надавати їм допомогу, а в разі необхідності користуватися їх допомогою. Хоча, на відміну від аналогічних угод правоохоронців та приватних детективів, угоди між охоронними агентствами та міліцією не є взаємовигідними. Типовими угодами про сприяння між приватними охоронними організаціями та правоохоронними органами встановлюються наступні форми взаємодії:

1. Спільне патрулювання.
2. Охорона масових заходів.
3. Обмін інформацією.
4. Спільний розшук осіб, що об'явленні в розшук за вчинення злочину чи за інших підстав [3].

До недоліків законодавчого регулювання охоронної діяльності можна віднести і доволі обмежений перелік охоронних послуг, що їх можуть надавати охоронні агентства. Перелік послуг, наведений в ст. 5 Закону України «Про охоронну діяльність», 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. Одним видом послуги, що її надають охоронні агентства, є консультування і підготовка рекомендацій клієнтам з приводу правомірного захисту від протиправних посягань. Ця послуга може як надаватись 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 і 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 в 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. Тілоохоронець охороняє, як правило, одного-двох клієнтів, знаходячись в постійному контакті з клієнтом. Охоронець, що здійснює охорону великого кола фізичних осіб, охороняє, як правило, невизначене коло осіб, які в даний момент часу знаходяться в приміщенні, від різного протиправних загроз. Охорона стаціонарних об'єктів та супровід

вантажу також є окремими послугами щодо охорони майна, які мають абсолютно різні тактичні правила та вартість.

Окремим видом послуги, який може надаватись 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 приватні охоронні агентства в Україні.

Таким чином, автор вважає за необхідне деталізувати перелік послуг, визначений в Законі України «Про охоронну діяльність» та регламентувати порядок реалізації деяких з них.

Більш дискусійним видається проблема застосування спецзасобів та вогнепальної зброї в діяльності приватних охоронців. Державна служба охорони наразі є найбільш потужним і чи не єдиним оператором з надання послуг на ринку збройної охорони, що прямо суперечить ст. 16 Закону України «Про захист економічної конкуренції», ст. ст. 25, 27 ГК України. Це одна із тих проблем, яка призводить до нерівного положення Державної служби охорони та охоронних агентств на ринку охоронних послуг. Внаслідок суттєвих законодавчих переваг, які надаються ДСО у цій сфері, її діяльність набула монополістичного характеру, що дозволяє їй диктувати монополні ціни. Внаслідок цього велика частина суб'єктів господарювання просто не може собі дозволити послуги ДСО, їхня діяльність може стати нерентабельною. А приватні охоронні агентства не мають такого широкого законодавчого доступу до використання зброї та спецзасобів. Однак на практиці охоронні фірми вже давно знайшли можливості обходити законодавство щодо охоронної діяльності, оформляючи травматичну зброю відповідно до наказу МВС України № 379 від 13 червня 2000 року як члени громадських формувань з охорони громадського порядку.

Останнім часом певні зрушення в цій сфері все ж відбулись. На підставі Закону України «Про охоронну діяльність» була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності» від 11.02.2013 № 97. Бронежилети, захисні каски, газові балончики з аерозолями сльозоточивої та дратівної дії, газові пістолети і револьвери та патрони до них калібру 6, 8 і 9 міліметрів, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії, гумові кийки, наручники пластикові (текстильні) одноразового використання як спецзасоби було дозволено для використання всім приватним охоронним агентствам. Електрошокові пристрої та пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначені патрони були дозволені виключно суб'єктами охоронної діяльності, які здійснюють охорону особливо важливих об'єктів права державної власності або надають охоронні послуги із залученням власного транспорту реагування та використання пунктів

централізованого спостереження [4]. Отже, використання деякого колу спецзасобів було дозволено, але у використанні зброї знову було відмовлено. Травматична та газова зброя не є зброєю у повному розумінні цього слова, а скоріш спецзасобом.

Взагалі підхід законодавця до обігу зброї в Україні виглядає неоднозначним. В цій сфері великі очікування покладають на Закон України «Про зброю». Питання надання дозволу на володіння вогнепальною зброєю в цілях самозахисту є спірним питанням на сьогоднішній момент, який вартий самостійного дослідження. Проте лібералізація в сфері обігу зброї повинна відбутись, адже професія охоронця пов'язана з суттєвим ризиком для життя і здоров'я, не меншим за той, який присутній у службовця Державної служби охорони. Однак для цього повинні бути створені необхідні передумови. В 90-х роках в Російській федерації охоронний бізнес внаслідок надання права на володіння вогнепальною зброєю потрапив під контроль організованих злочинних груп, які на цілком легальних підставах отримували доступ до зброї. Тому перш ніж робити кроки з лібералізації обігу зброї стосовно приватних охоронних структур, слід створити правові бар'єри для унеможливлення проникнення кримінальних елементів в цей бізнес та удосконалення державного контролю за їх діяльністю.

Крім цього, увага законодавця також повинна бути привернута до кадрового складу приватних охоронних фірм. На сьогодні робота охоронцем – це здебільшого тимчасова та непрестижна професія. Зміна персоналу навіть у стабільних компаніях щороку може сягати 40-60%. Фактично вимоги до охорон-

ців на сьогодні є дуже низькі: досягнення 18 років та професійна підготовка. Така професійна підготовка надається в приватних вузах за 6 місяців. Всі ці факти створюють умови для непрофесійного ринку охоронних послуг в Україні. Вимоги до охоронців, які наведені в ст. 11 Закону України «Про охоронну діяльність», слід посилити, і викласти текст статті 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». Такий виклад ст. 11 Закону України «Про охоронну діяльність» призведе до різкого скорочення непрофесійних охоронців і до більшої оплачуваності цієї діяльності внаслідок зменшення пропозиції на ринку праці.

**Висновки.** Закон України «Про охоронну діяльність» містить цілий ряд суперечливих положень, що стосуються понятійного апарату, переліку суб'єктів охоронної діяльності, взаємодії суб'єктів недержавної охорони та правоохоронних органів. На думку автора, понятійний апарат слід удосконалити, перелік суб'єктів охоронної діяльності – розширити, перелік послуг – деталізувати. Законодавство щодо охоронної діяльності потребує підзаконного акту, 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.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Новікова Н. І. Правова регламентація діяльності служби безпеки. Підприємства як складова його економічної безпеки / Н.І. Новікова // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Т. 26 (65). – 2013 – № 2–1. – Ч. 1. – С. 352–357.
2. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 2. – Ст. 40.
3. Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений : Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 17.04.2013 // «РГ» – Федеральный выпуск. – 2013. – № 6112.
4. Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2013 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 30.