

УДК 342.951: 351.74/.76 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.2/39>**Щоткевич О.Є.**

Національна академія внутрішніх справ

Братель С.Г.

Одеський державний університет внутрішніх справ

ОХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Актуальність статті полягає в тому, що питання розвитку безпекового сектору із повномасштабним вторгненням РФ в Україну набувають особливого загострення. Стрімкий попит на потребу безпеки обумовив пошук нових шляхів удосконалення законодавства у сфері правоохоронної діяльності і надання автономності її складового сегменту – охоронній діяльності, що провадиться державними охоронними службами України та недержавними структурами. Метою статті є огляд наукових позицій на поняттєве тлумачення терміну «охоронна діяльність», відособлення охоронної діяльності від правоохоронної, а також формулювання пропозицій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. Стаття присвячена дослідженню наукових позицій на поняттєве тлумачення терміну «охоронна діяльність», відособленню охоронної діяльності від правоохоронної, а також формулювання пропозицій на удосконалення адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. Встановлено, що це господарська діяльність з надання послуг фізичними та юридичними особами, що мають відповідну ліцензію у сфері охорони власності та громадян та є підконтрольною державним органам влади. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від її провадження, визначені постановою Кабінету Міністрів України від 10.10.2018 №825 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері охоронної діяльності, що підлягає ліцензуванню, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ» та являють собою перелік цілей державного нагляду (контролю), а саме: життя та здоров'я людини, належна якість продукції, робіт та послуг (немайнові блага), належна якість продукції робіт та послуг (майнові блага), національна безпека держави, інші суспільні інтереси. У статті зроблено висновок про те, що надання послуг з охорони у здебільшого пов'язується із господарським правом, тому відособити охоронну діяльність від правоохоронної цілком є неможливим. Для удосконалення адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю пропонується внести змін до п.1 ч.1 ст.1 («Визначення термінів») Закону України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI.

Ключові слова: національна безпека, правоохоронна діяльність, суб'єкт господарювання, державний нагляд, контроль.

Постановка проблеми. Питання розвитку безпекового сектору із повномасштабним вторгненням РФ в Україну набувають особливого загострення. Стрімкий попит на потребу безпеки обумовив пошук нових шляхів удосконалення законодавства у сфері правоохоронної діяльності і надання автономності її складового сегменту – охоронній діяльності, що провадиться державними охоронними службами України та недержавними структурами.

Попри визначення видів охоронних послуг, умов залучення громадян до охоронної діяльності,

форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами і громадськістю тлумачення охоронної діяльності у національному законодавстві є варіативним. Закон України «Про охоронну діяльність» визначає її як надання послуг з охорони власності та громадян [1]. У постанові Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 №960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» під охоронною діяльністю розуміється діяльність, яка може провадитися на всій території України юридичними особами, а також фізичними

особами – підприємцями на підставі ліцензії за наявності матеріально-технічної бази, необхідної для провадження такої діяльності, та за умови виконання такими особами відповідних організаційних, кадрових і технологічних вимог [2]. У Модельному законі про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятому на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї СНД, поняття охоронна діяльність застосовується до ліцензійного виду діяльності з надання охоронних послуг недержавними (приватними) охоронними організаціями фізичних та юридичних осіб на договірній (оплатній) основі [3]. Ч. 3 ст. 5 зазначеного модельного нормативного акту («Здійснення охоронної діяльності») передбачено, що охоронна діяльність не здійснюється стосовно об'єктів, що підлягають державній охороні [3].

Закономірно, що за такої ситуації основними слабкими моментами у діяльності між суб'єктів охоронної діяльності є відносини із поліцією, захист від тероризму і катастроф, адміністративно-правове забезпечення у сфері охоронної діяльності, дотримання принципу верховенства права у практичній діяльності персоналу охорони, визначення правових меж та законодавчого регулювання дій уповноважених учасників, їх підзвітність, участь персоналу охорони у запобіганні адміністративним та кримінальним правопорушенням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спроби термінологічного тлумачення охоронної діяльності, її співвідношення із правоохоронною діяльністю та діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку досліджувалися Колісниченком В.В., Міщуком І.В., Моїсеєнком Є.М., Олефіром В.І., Римаренком Ю.І., Сийпловіч М.В., Соколовою О.А., Ярошенком Ю. О. та ін.

Метою статті є огляд наукових позицій на поняттєве тлумачення терміну «охоронна діяльність», відособлення охоронної діяльності від правоохоронної, а також формулювання пропозицій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.

Виклад основного матеріалу. Охоронна діяльність, на думку Римаренка Ю.І., Моїсеєнка Є. М., Олефіра В. І., є специфічним та особливим видом господарської діяльності [4, с.2]. Особливість її полягає у тому, що під час реалізації виникає небезпека для життя та здоров'я не лише

працівників охоронних структур, а й пересічних громадян. Охоронна діяльність вимагає від персоналу серйозної фізичної, психологічної, технічної підготовки тощо. Остання неможлива поза здійснення державного контролю. Під державним контролем Римаренко Ю.І., Моїсеєнко Є. М., Олефір В. І. розуміють діяльність передбачених законом органів щодо виявлення, запобігання порушення вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення й навколишнього природного середовища [4, с. 2].

Ярошенко Ю. О. вважає, що охоронна діяльність є видом підприємницької діяльності, що за суб'єктним складом та змістом характеризується наявністю цивільно-правових зобов'язальних правовідносин, які регулюються нормативно-правовими актами та державними ліцензіями на право надання послуг з охорони всіх форм власності [5, с.122]. Аналізуючи законодавство, що регулює суспільні відносини у сфері надання охоронних послуг, автор зазначає, така діяльність не поширюється на особливо важливі об'єкти та не потребує відповідності умов ліцензійного ведення формі власності суб'єкта підприємництва [5].

Сийпловіч М. В., застосовуючи герменевтичний, синергетичний та системно-структурні методи дослідження, виділяє два аспекти, що дозволяють повною мірою відобразити поняттєве розуміння охоронної діяльності, а саме: систему правових норм, що забезпечує охорону визначених суспільних відносин, та діяльність фізичних та юридичних осіб зі створення належних умов реалізації своїх прав і законних інтересів [6, с.62]. У власних позиціях дослідник виходить із ознак охоронної діяльності і визначає останню як вид господарської діяльності чи один із напрямів правоохоронної діяльності, які полягають у системі правових, організаційних, економічних, технологічних, фізичних та інших заходів, що здійснюються суб'єктами, які мають специфічні права та обов'язки із забезпечення охорони життя та здоров'я фізичних осіб і їх власності, власності юридичних осіб чи держави від протиправних посягань, визначені законами, підзаконними актами та цивільно-правовими угодами [6, с.65].

Міщук І. В. визначає охоронну діяльність як діяльність, що здійснюється задля захисту фізичних чи юридичних осіб, їхнього майна, державними й недержавними установами, які отримали ліцензію на здійснення охоронної діяльності

й зареєстровані в Україні [7, с.185-186]. Функціонування її забезпечується ліцензуванням та контролем за дотриманням суб'єктами надання охоронних послуг ліцензійних умов, накладанням на охоронні структури адміністративних санкцій, організацією навчання працівників охоронних структур усіх форм власності, контролем за застосуванням сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Розвиток приватної недержавної охоронної діяльності Міщук І. В. пояснює частковим делегуванням державою власних правоохоронних функцій та розвитком ініціативи населення. У такий спосіб населення в особі приватних підприємців надає відчутну допомогу правоохоронним органам у запобіганні правопорушенням [7, с. 186].

Колісніченко В. В., Соколов О. А. пропонують тлумачити охоронну діяльність як діяльність суб'єктів господарювання з охорони власності та забезпечення особистої безпеки громадян, яка здійснюється на підставі ліцензії, що видається уповноваженим органом, та регулюється нормами чинного законодавства [8, с.59]. Під ліцензуванням охоронної діяльності дослідники розуміють засіб державного регулювання господарської діяльності з надання охоронних послуг шляхом установлення вимог до суб'єктів господарювання, які займаються такою діяльністю, та контролю за їх дотриманням як під час отримання ліцензії, так і в процесі здійснення господарської діяльності [8, с.62]. Контроль за відповідністю охоронної фірми встановленим ліцензійним вимогам забезпечує належне правове регулювання не лише захисту майна, життя і здоров'я змовника, так і безпеку охоронної фірми [8, с.58].

Отже, охоронна діяльність – це господарська діяльність з надання послуг фізичними та юридичними особами, що мають відповідну ліцензію у сфері охорони власності та громадян та є підконтрольною державним органам влади. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від її провадження, визначені постановою Кабінету Міністрів України від 10.10.2018 №825 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері охоронної діяльності, що підлягає ліцензуванню, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ» [9] та являють собою перелік цілей державного нагляду (контролю), а саме:

1) життя та здоров'я людини – строк провадження ліцензіатом охоронної діяльності, дотримання ліцензіатом вимог Ліцензійних умов

провадження охоронної діяльності, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 960 [2], протягом останніх трьох років, що передують плановому періоду, кваліфікація персоналу охорони на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), наявність засобів провадження охоронної діяльності на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) [9];

2) належна якість продукції, робіт та послуг (немайнові блага) – строк провадження ліцензіатом охоронної діяльності, дотримання ліцензіатом вимог Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 960 [2], протягом останніх трьох років, що передують плановому періоду, кількість персоналу охорони на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), кваліфікація персоналу охорони на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) [9];

3) належна якість продукції робіт та послуг (майнові блага) – строк провадження ліцензіатом охоронної діяльності, дотримання ліцензіатом вимог Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 960 [2], протягом останніх трьох років, що передують плановому періоду, кількість персоналу охорони на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), кваліфікація персоналу охорони на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) [9];

4) належна якість продукції, робіт та послуг (майнові блага) – строк провадження ліцензіатом охоронної діяльності, дотримання ліцензіатом вимог Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 960 [2], протягом останніх трьох років, що передують плановому періоду, кваліфікація персоналу охорони на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), вид об'єктів, що охороняються ліцензіатом станом на будь-яку дату протягом останніх двох років, що передують плановому періоду [9];

5) національна безпека держави – строк провадження ліцензіатом охоронної діяльності, дотримання ліцензіатом вимог Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності, затвердже-

них постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 960 [2], протягом останніх трьох років, що передують плановому періоду, кількість персоналу охорони на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), кваліфікація персоналу охорони на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), наявність засобів провадження охоронної діяльності на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), вид об'єктів, що охороняються ліцензіатом станом на будь-яку дату протягом останніх двох років, що передують плановому періоду [9];

б) інші суспільні інтереси – власність (майно) – строк провадження ліцензіатом охоронної діяльності, дотримання ліцензіатом вимог Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 960 [2], протягом останніх трьох років, що передують плановому періоду, кількість персоналу охорони на дату затвердження річного плану здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), кваліфікація персоналу охорони на дату затвердження річного плану здійс-

нення планових заходів державного нагляду (контролю) [9].

Висновки. З огляду на те, що надання послуг з охорони здебільшого розглядається в призмі господарського права, відособити охоронну діяльність від правоохоронної цілком є неможливим. Тому удосконалення адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськості ми пропонуємо реалізовувати через внесення змін до Закону України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 шляхом уточнення визначення терміну «охоронна діяльність», поданого у п. 1 ч. 1 ст. 1 «Визначення термінів», словами *«це господарська діяльність з надання послуг фізичними та юридичними особами, що мають відповідну ліцензію у сфері охорони власності та громадян та є підконтрольною державним органам влади»*, виклавши п. 1 ч. 1 ст. 1 «Визначення термінів» у такій редакції: *«охоронна діяльність – це господарська діяльність з надання послуг фізичними та юридичними особами, що мають відповідну ліцензію у сфері охорони власності та громадян та є підконтрольною державним органам влади»*.

Список використаних джерел:

1. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text>
2. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 №960. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-п#Text>
3. Модельний закон про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність: постанова МПА СНД від 16.06.2003 №21-11. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_a21#Text
4. Римаренко Ю.І., Моїсєєнко Є.М., Олефір В.І. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина): підручник. Київ: КНТ, 2008. 816 с.
5. Ярошенко Ю. О. Правове регулювання приватної охоронної діяльності як сфери послуг. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2013. № 6–3. Т. 1. С. 122–125.
6. Сийпловіч М.В. Охоронна діяльність в Україні (поняття, ознаки, кримінально-правовий захист). *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2019. №2 (21). С.61-67.
7. Міщук І.В. Адміністративно-правові засади охоронної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №4. С.185-187 DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-4/43>.
8. Колісниченко В.В., Соколов О.А. Адміністративно-правові засади ліцензування охоронної діяльності МВС України. *Право і безпека*. 2020. №3 (78). С.58-63 DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2020.3.07>.
9. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері охоронної діяльності, що підлягає ліцензуванню, і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 18.10.2018 №825. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/825-2018-п#Text>

Shchotkevych O.Ye., Bratel S.H. SECURITY ACTIVITIES AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RESEARCH

The relevance of the article lies in the fact that the issues of the development of the security sector with the full-scale invasion of the Russian Federation in Ukraine become particularly acute. The rapid demand for the need for security caused the search for new ways of improving legislation in the field of law enforcement and

providing autonomy to its constituent segment - security activities carried out by the state security services of Ukraine and non-state structures. The purpose of the article is a review of scientific positions on the conceptual interpretation of the term «security activity», the separation of security activity from law enforcement, as well as the formulation of proposals aimed at improving the administrative and legal support for the interaction of subjects of security activity with law enforcement agencies and the public. The article is devoted to the study of scientific positions on the conceptual interpretation of the term «security activity», separation of security activity from law enforcement activity, and also to the formulation of proposals for improving the administrative and legal support for interaction of security activity entities with law enforcement agencies and the public. The author establishes that this is an economic activity involving the provision of services by individuals and legal entities licensed in the field of property and citizen protection and controlled by public authorities. The criteria for assessing the degree of risk from its implementation are defined by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 825 of 10.10.2018 «On Approval of the Criteria for Assessing the Degree of Risk from Conducting Economic Activities in the Field of Security Activities Subject to Licensing and Determining the Frequency of Scheduled State Supervision (Control) by the Ministry of Internal Affairs» and are a list of the objectives of state supervision (control), namely: human life and health, proper quality of products, works and services (non-property benefits), proper quality of products, works and services (property), national security of the state, other public interests. The article concludes that the provision of security services is mostly associated with commercial law, and therefore it is impossible to separate security activities from law enforcement activities. In order to improve the administrative and legal support for interaction between security entities and law enforcement agencies and the public, the author proposes to amend paragraph 1 of Part 1 of Article 1 («Definition of Terms») of the Law of Ukraine «On Security Activities» No. 4616-VI dated 22.03.2012.

Key words: national security, law enforcement, business entity, state supervision, control.