

Problems issuing licenses to subjects to implement the private security activity and their ways of their extension

Проблемні питання надання ліцензій суб'єктам здійснення приватної охоронної діяльності та шляхи їх подолання

Marina Yeliseyeva

Key words:

licensing, security activity, qualification requirements, state control, state registration.

Ключові слова:

ліцензування, охоронна діяльність, кваліфікаційні вимоги, державний контроль, державна реєстрація.

Вступ. Для сучасного українського суспільства характерним є зростання числа суб'єктів здійснення приватної охоронної діяльності і розширення сфери їх діяльності, що вимагає наявності відповідних механізмів адміністративно-правового регулювання, в т. ч. державного нагляду для забезпечення дотримання як національних, так і міжнародних правових норм.

Зазначене питання ставало предметом дослідження таких вчених у галузі права, як О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, А.І. Єлістратов, С.В. Ківалов, В.В. Коваленко, А.П. Ключниченко та ін. Однак, зважаючи на стрімкий розвиток правовідносин у цій сфері, питання ліцензування суб'єктів здійснення приватної охоронної діяльності залишається актуальним для вітчизняної правової науки, а відтак існує необхідність проведення відповідних досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є окреслення кола проблем, пов'язаних із процедурою надання ліцензій суб'єктам здійснення приватної охоронної діяльності, та визначення шляхів їх подолання.

Результати дослідження. Особливості процедури надання ліцензій суб'єктам здійснення приватної охоронної діяльності регламентуються Законами України «Про охоронну діяльність», «Про ліцензування видів господарської діяльності», Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності». Як справедливо зазначає А.С. Ярошенко, зміни в адміністративно-правовому регулюванні мають призвести до побудови дієвої та ефективної системи органів, що здійснюють державний контроль¹. Стосовно державного контролю за діяльністю суб'єктів здійснення приватної охоронної діяльності, то у ст. 4 Закону України «Про охоронну діяльність» визначається, що центральний орган виконавчої влади у сфері охоронної діяльності: затверджує ліцензійні умови провадження охоронної діяльності; затверджує порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження охоронної діяльності; видає та переоформляє ліцензії на здійснення охоронної діяльності, видає дублікати таких ліцензій і приймає рішення про визнання їх недійсними; здійснює у межах своєї компетенції контроль за додержанням суб'єктами охоронної діяльності ліцензійних умов шляхом проведення планових і позапланових перевірок; приймає рішення про усунення недоліків, анулювання ліцензії на охоронну діяльність; вносить до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань відомості про ліцензування господарської діяльності суб'єкта охоронної діяльності². Центральним органом виконавчої влади у сфері охоронної діяльності, згідно з Постановою КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1057 «Про визначення сфер діяльності», у яких центральні органи виконавчої влади здійснюють функції технічного регулювання, є Міністерство внутрішніх справ³.

¹ Про охоронну діяльність: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4616-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 2. Ст. 40.

² Про визначення сфер діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади здійснюють функції технічного регулювання: Постанова КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1057. Урядовий кур'єр. 2015. № 241.

³ Циганов О.Г. Зміст та особливості адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. 2013. № 3. С. 144–149.

Однією з форм адміністративної діяльності органів внутрішніх справ із надання послуг суб'єктам господарської діяльності є ліцензування, що передбачає процедуру одержання такими суб'єктами спеціального документа державного зразка – ліцензії (від латинського слова *licentia*, що означає «право, дозвіл»), який видається уповноваженим на те органом публічної влади та в якому засвідчується право особи займатися певним видом діяльності⁴.

Вичерпний перелік документів, що додаються до заяви для отримання ліцензії на провадження охоронної діяльності, а також організаційні, кадрові і технологічні вимоги до матеріально-технічної бази ліцензіата, обов'язкові для виконання під час провадження охоронної діяльності, встановлюються Ліцензійними умовами провадження охоронної діяльності, затверджених Постановою КМУ від 18 листопада 2015 р. № 960. Згідно з цим нормативно-правовим актом, для отримання ліцензії здобувач ліцензії особисто або через уповноважений ним орган чи особу подає до органу ліцензування заяву про отримання ліцензії. Також до заяви про отримання ліцензії додаються копія паспорта керівника здобувача ліцензії (або довіреної особи) з відміткою контролюючого органу про повідомлення про відмову через свої релігійні переконання від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків (подається тільки фізичними особами – підприємцями, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків і повідомили про це відповідний контролюючий орган); документи, що підтверджують відповідність установленим умовам залучення та відсутність обмежень стосовно працівників, задіяних у здійсненні охоронних заходів; опис документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, у двох примірниках⁵.

Досліджуючи кваліфікаційні вимоги, І.В. Діордіца слушно зазначає, що кваліфікаційні вимоги до представників тих чи інших професій, які обіймають певні посади, є своєрідним «феноменом», оскільки релевантність поняття дає можливість розглядати його у багатомірній проекції⁶. Також вченими наголошується на важливості психологічного добору. Психологічний добір активно застосовується в багатьох сферах діяльності людини, наприклад, у спорті, управлінні, авіації, деяких галузях промисловості. Незаперечною є необхідність заходів щодо психологічного добору в тих галузях, де діяльність людини пов'язана з дією стресогенних факторів, таких як ризик для життя або здоров'я, постійна необхідність високої концентрації пам'яті, уваги, робота в незвичайних, змінених умовах, а також інші ефекти, які впливають на психологічний стан людини. Дослідники виходять, в першу чергу, на вирішення проблеми змістовного психологічного аналізу професійної діяльності та її особливостей⁷.

Серед проблем ліцензування суб'єктів здійснення приватної охоронної діяльності вчені-адміністративисти наводять питання ціни надання такої ліцензії. Аналізуючи порядок здійснення окремих видів приватної охоронної діяльності як певного виду підприємницької діяльності, Ю.О. Ярошенко наголошує, що держава здійснює відхід від вирішення проблем щодо законодавчо обґрунтованого ціноутворення на ринку охоронних послуг відповідно до вимог чинного законодавства. Як приклад, у деяких доволі поширених випадках у частині проведення процедури тендерних закупівель з охорони об'єктів різних ступенів ризику встановлюється неадекватна ціна за охоронні послуги, коли демпінг ціни за годину охорони не покриває прямих витрат на грошове забезпечення прямого виконавця-охоронця, без урахування матеріально-технічного забезпечення та необхідності функціонування охоронної структури (кадрове, ресурсне й охоронно-технічне забезпечення, профпідготовка і т. ін.). Водночас, як слушно зауважує О.М. Костенко, важливим кроком до зменшення правопорушень під час проведення публічних закупівель стане імплементація до українського законодавства положень про те, що під час опису характеристик робіт, товарів або послуг замовники повинні користуватися загальним описом технічних і якісних характеристик і функцій, а також міжнародними, європейськими або національними стандартами.

І.Л. Кострицький, досліджуючи господарсько-правові засади організації та здійснення суб'єктом господарювання охоронної діяльності в рамках загальної питання ліцензування, зазначає, що окремі аспекти забезпечення господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян

⁴ Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності: Постанова КМУ від 18 листопада 2015 р. № 960. Урядовий кур'єр. 2015. № 221.

⁵ Діордіца І.В. Кваліфікаційні вимоги до компетенцій фахівців із кібербезпеки. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 2. С. 215–219.

⁶ Назаров О.О., Гонтаренко Л.О. Особливості професійної діяльності. Працівників чергово-диспетчерських служб. Екстреного виклику МНС України. URL: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfExtremeAndCrisisPsychology/vol1/20.pdf>.

⁷ Ярошенко Ю.О. Ліцензування суб'єктів здійснення приватної охоронної діяльності. Право і суспільство. 2014. № 5.2. С. 255–258.

потребують більш значного правового регулювання. Так, засоби індивідуального захисту, зокрема шоломи і бронжилети, не можуть перебувати у власності фізичних осіб і юридичних осіб приватного права. Досить значний час законодавець не може визначитися з питанням щодо надання дозволу громадянам і суб'єктам охоронної діяльності володіти вогнепальною зброєю та зброєю невійськового призначення⁸.

Професія співробітника охоронної служби набуває більш масового характеру, функції охорони виконують як державні структури, спеціальні служби безпеки, що створюються на підприємствах і фірмах, так і приватні охоронні підприємства. Причому доля останніх у забезпеченні безпеки людей і матеріальних цінностей останнім часом істотно зросла⁹. У дослідженні питання особливостей процедури надання ліцензій суб'єктам здійснення приватної охоронної діяльності важливим аспектом виступає розмежування державної та приватної охорони. Так, С.С. Юрко справедливо зазначає, що охоронна діяльність є складною та різноплановою за своїм змістом. Суб'єктами охоронної діяльності 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 т. ч. 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, яку здійснюють переважно правоохоронні органи, та приватної охоронної діяльності, яку здійснюють на професійній основі недержавні суб'єкти забезпечення безпеки¹⁰.

О.М. Громова, вивчаючи питання ліцензування, пропонує призначити органом ліцензування, який був би прозорим і компетентним у питаннях забезпечення захисту економічної та фізичної безпеки суб'єктів господарювання, міг би перевіряти і контролювати якість надання послуг з охорони як недержавними охоронними структурами, так і ДСО у складі МВС України, СБУ. Також пропонує передбачити окремі пункти у ст. 24 «Обов'язки СБУ» і ст. 25 «Права СБУ» Закону України «Про Службу безпеки України» з покладанням обов'язку проведення ліцензування охоронної діяльності та права вимагати від порушників ліцензійних умов усунути порушення, накладати на них штрафи, продовжувати, призупиняти та скасовувати дію ліцензії. На підтвердження своєї позиції авторка зазначає, що п. 9 постанови КМУ від 14 листопада 2000 р. № 1698 «Про затвердження переліку органів ліцензування» СБУ є органом ліцензування господарської діяльності із розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлі спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку тощо. На нашу думку, така пропозиція є досить дискусійною, зважаючи на сферу відповідальності СБУ.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, варто наголосити, що питання надання ліцензій суб'єктам здійснення приватної охоронної діяльності, попри доволі детальну регламентацію в нормативно-правових актах, все ж містить певні дискусійні питання правозастосовного характеру. Серед таких питань можна виділити: питання ціни надання ліцензії на здійснення приватної охоронної діяльності; процедури тендерних закупівель з охорони об'єктів; різні можливі варіанти кваліфікаційних вимог до суб'єктів здійснення приватної охоронної діяльності; визначення центрального органу виконавчої влади, що уповноважений здійснювати державний контроль у зазначеній сфері та його повноваження. Вирішенням зазначених питань має стати закріплення на законодавчому рівні положень, що врегульовують зазначені проблеми, з урахування здобутків вітчизняної науки адміністративного права та позитивного закордонного досвіду.

⁸ Костенко О.М. Принцип не дискримінації як основа адміністративно правової процедури визначення переможця публічної закупівлі. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 1. С. 150–152.

⁹ Кострицький І.Л. Господарсько-правові засади організації та здійснення суб'єктом господарювання охоронної діяльності. Південноукраїнський правничий часопис. 2014. № 4. С. 229–231.

¹⁰ Громова О.М. Питання ліцензування охоронної діяльності. Шості економіко-правові дискусії: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. Львів. 2015. С. 101–102.

Анотація

Статтю присвячено дослідженню особливостей надання ліцензій суб'єктам здійснення приватної охоронної діяльності. На основі аналізу наукових джерел, чинних нормативно-правових актів і правозастосовної практики визначено кваліфікаційні вимоги, що висуваються суб'єктом здійснення державного контролю до приватних охоронних структур, а також пропонуються заходи щодо вдосконалення зазначеного аспекту ліцензування. Здійснюється дослідження адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності для подальшого адаптування нових форм діяльності до законодавства України. У статті проводиться теоретичне дослідження законодавства закордонних країн стосовно діяльності приватних охоронних структур у сфері захисту громадян і власності.

Summary

Scientific article is devoted to the need to study the administrative and legal regulation of security activities abroad to further adapt to new forms of the laws of Ukraine. In the article theoretical research of legislation of foreign countries is conducted in relation to activity of private guard structures in the field of defense of citizens and property. The features of activity of private guard structures of foreign countries in relation to providing of safety of physical persons and guard of right of ownership and possibility of adaptation of them are examined in the legislation of Ukraine. The purpose of this article is determination of features of activity of private guard structures of foreign countries in relation to providing safety of physical persons and guard right of ownership.

Використана література:

1. Про охоронну діяльність: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4616-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 2. Ст. 40.
2. Про визначення сфер діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади здійснюють функції технічного регулювання: Постанова КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1057. Урядовий кур'єр. 2015. № 241.
3. Циганов О.Г. Зміст та особливості адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право. 2013. № 3. С. 144–149.
4. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності: Постанова КМУ від 18 листопада 2015 р. № 960. Урядовий кур'єр. 2015. № 221.
5. Діордіца І.В. Кваліфікаційні вимоги до компетенцій фахівців із кібербезпеки. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 2. С. 215–219.
6. Назаров О.О., Гонтаренко Л.О. Особливості професійної діяльності. Працівників чергово-диспетчерських служб. Екстреного виклику МНС України. URL: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfExtremeAndCrisisPsychology/vol1/20.pdf>.
7. Ярошенко Ю.О. Ліцензування суб'єктів здійснення приватної охоронної діяльності. Право і суспільство. 2014. № 5.2. С. 255–258.
8. Костенко О.М. Принцип не дискримінації як основа адміністративно правової процедури визначення переможця публічної закупівлі. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 1. С. 150–152.
9. Кострицький І.Л. Господарсько-правові засади організації та здійснення суб'єктом господарювання охоронної діяльності. Південноукраїнський правничий часопис. 2014. № 4. С. 229–231.
10. Громова О.М. Питання ліцензування охоронної діяльності. Шості економіко-правові дискусії: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. Львів. 2015. С. 101–102.

Marina Yeliseyeva,
Postgraduate Student of the Department of Administrative and Criminal Law
of the Faculty of Law
of the Oles Honchar Dnipro National University