



6. Ошанин М.О. призрени покиннутых детей / М.О. Ошанин. – Ярославль, 1912. – С. 3.

7. Загорский А.И. Установление опеки / А.И. Загорский // Закон. – 2010. – № 1. – С. 211.

8. Михеева Л.Ю. Опека и попечительство : теория и практика / Л.Ю. Михеева ; под ред. Р. П. Мананковой. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 356 с.

9. Пергамент А.И. Опека и попечительство / А.И. Пергамент. – М., 1966. – С. 10.

10. Ромовська З.В. Українське сімейне право : академ. курс : рекомендовано МОН України : підручник / З.В. Ромовська. – К. : Прав. єдність, 2009. – 500 с.

11. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). 2-е изд., испр. и доп., с использованием судебно-арбитражной практики / Рук. авт. колл. и отв. ред. О.Н. Садиков. – М., 2002. – С. 99.

12. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. И.М. Кузнецова. – М., 1996. – С. 349.

13. Пчелинцева Л.М. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Л.М. Пчелинцева. – М., 1999. – С. 492.

14. Про проведення експерименту з призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають під опікою (піклуванням) і проживають у сім'ях опікунів (піклувальників), за принципом «гроші ходять за дитиною» : постановва Кабінету Міністрів України від 04.04.2007 № 605 // Офіційний вісник України – 2007. – № 26, стор. 19, стаття 1047, код акту 39376/2007.

15. Урумова Т. Опека и попечительство: понятие и правовая сущность / Т. Урумова // Юрист вуза. – 2008. – № 5. – С. 37–40.

16. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 № 2342-IV // Відомості Верховної Ради – 2005. – № 6, стор. 267, стаття 147.

## ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧАСТНЫХ ОХРАННЫХ СТРУКТУР

Юрий ЯРОШЕНКО,

соискатель кафедры административного права, процесса и административной деятельности ОВД

Днепропетровского государственного университета внутренних дел

### Summary

The article presents a theoretical study of the forms of administrative-legal regulation of private security firms in the protection of citizens and their classification.

Carried out an analysis of the legal literature on the study of private security agencies. It is proved that Ukrainian legislation regulating the activities of private security firms, has no complex, the presence of significant amounts of secondary legal acts in the field of regulation of relations that requires improvement and harmonization with international law.

**Key words:** security activities, the activities of private security, private security companies, forms of administrative-legal regulation.

### Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование форм административно-правового регулирования деятельности частных охранных структур в сфере защиты граждан и их классификация.

Осуществляется анализ юридической литературы по исследованию деятельности частных охранных структур. Обосновано, что законодательство Украины, регулирующее деятельность частных охранных структур, имеет некомплексный характер; обосновано наличие значительного количества подзаконных нормативно-правовых актов в данной сфере регулирования отношений, требующих усовершенствования и гармонизации с международным законодательством.

**Ключевые слова:** охранный деятельность, частная охранная деятельность, частные охранные структуры, формы административно-правового регулирования.

**Постановка проблемы.** В связи с введением в действие Закона Украины «Об охранный деятельности» в 2012 году появились достаточные условия для существования негосударственных (частных) охранных организаций – легального частного бизнеса в охранный сфере, который просуществовал «в тени» с конца 80-х гг. прошлого века.

Поскольку Украина характеризуется как демократическое правовое государство, в организации и деятельности государственного механизма должны преобладать принципы права, а не какие-либо мотивы целесообразности, особенно – политической. Однако именно на государство Основным Законом возложена обязанность защиты неотчуждаемых человеческих прав и свобод, жизни и здоровья своего гражданина. Таким образом, государственные и частные интересы пересекаются в сфере охранный деятельности. С одной стороны, она является правоохранительной, а с другой – рыночной. Делегация «ох-

ранных полномочий» в частные руки, с одной стороны, оправдана тем, что в определенной мере уменьшает нагрузку на бюджет страны, т.е. статью растрат на содержание ГСО при МВД Украины, а вместе с тем усиливает систему защиты от противоправных посягательств, особенно в периоды ошутимого развития отдельных предпринимателей.

Так, в Украине сформировалась новая модель правоохранительной деятельности организаций, специализирующихся на определенных видах охраны: информационной безопасности, физической охране, охране объектов и даже разрешения коммерческих конфликтов силовыми методами.

Вместе с тем в данный момент система государственных и частных субъектов правоохранительных органов несовершенна, не до конца продуман порядок их взаимодействия и налогообложения.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскры-



тости темы, в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы административно-правового регулирования деятельности частных охранных структур.

**Состояние исследования.** Рассматривая обобщенную оценку места и роли частных охранных организаций в предупреждении правонарушений, вопросы административно-правового регулирования деятельности этих структур, их основных форм и видов, автор исходил из теоретических положений ведущих российских ученых: Г.А. Аванесова, А.И. Алексеева, Д.А. Бахраха, С.В. Бородина, И.И. Веремеенко, А.А. Герцензона, П.С. Дагель, И.И. Карпец, В.Н. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнецовой, Ю.М. Козлова, А.Е. Лунева, Г.М. Миньковского, И.С. Ниючы, А.В. Наумова, С.С. Овчинский и других.

При разработке правовых и организационных основ, а также конкретных форм деятельности частных охранных предприятий автор использовал труды Ю.М. Антонян, М.М. Бабаева, К.К. Горяинова, А.Е. Жалинского, М.П. Журавлева, Ф.Ш. Измайловой, М.И. Ковалева, Н.П. Косоплечева, Н.Ф. Кузнецовой, Е.И. Петрова, В.П. Ревина, В.П. Угарова, Л.В. Шенбаршина, В.Е. Еминова и многих других. Вместе с тем, целостной концепции административно-правового регулирования частной охранной деятельности в настоящее время не существует, что обусловлено обстоятельствами как объективного, так и субъективного характера.

**Целью и задачей статьи** является системный анализ форм административно-правового регулирования деятельности частных охранных структур, возможности усовершенствования системы их лицензирования.

**Изложение основного материала исследования.** В Украине появились достаточные условия для существования частных охранных организаций. Государство при необходимости должно частично передать свои правоохранительные функции негосударственным организациям, которые готовы заниматься правоохранительной деятельностью. Это в определенной степени уменьшит нагрузку на его бюджет. Вместе с тем

непродуманная налоговая политика государства провоцирует переход многих коммерческих предприятий и частных фирм в теневую сферу деятельности. Анализ проблем, которые накопились в деятельности охранных предприятий, свидетельствует о том, что действующее законодательство, регулирующее работу таких предприятий, нуждается в совершенствовании.

Частные охранные структуры, появившиеся в нашей стране, позволили частично компенсировать недостатки государственной правоохранительной системы по защите жизни, здоровья и собственности граждан, а также предупредили правонарушения, хотя сама защита общественного порядка не стала оптимальной. Наблюдается полная зависимость современных частных охранных структур от так называемого «хозяина, который платит», другими словами – юридического или физического лица, пользующегося платными услугами данного рода организаций. Но нельзя рассматривать правоохранительную деятельность как зависимую только от желаний отдельных субъектов, как деятельность бесправную, управляемую только волей отдельного владельца.

В состав механизма административно-правового регулирования охранной деятельности относятся формы и методы, которые применяются с целью обеспечения безопасности физических лиц и охраны всех форм собственности от противоправных посягательств. Они являются одним из ведущих юридических инструментов в механизме административно-правового регулирования охранной деятельности. По мнению С.С. Алексеева, специально-юридический аспект инструментария механизма правового регулирования охватывает весь комплекс средств, весь юридический инструментарий, который «работает» в процессе правового регулирования [2, с. 12].

Государство осуществляет функции посредством своего механизма путем использования различных форм и методов. Среди форм деятельности государства приоритетное место занимают правовые формы – юридические средства осуществления функ-

ций. Именно в них отражается связь государства и права, обязанность государства при осуществлении своих функций действовать на основе права и в рамках закона [4, с. 81].

Удачно замечает В.В. Галушко, что государственная власть не реализуется сама по себе, она всегда воплощается в некотором внешнем проявлении определенного содержания – через правовые формы [5, с. 258].

Среди ученых в области административного права на указанную категорию доминируют следующие подходы. В редакции А.Н. Бандурки это – внешнее проявление управленческой деятельности, способ выражения его содержания в конкретных условиях, то есть это та или иная управленческая деятельность, имеющее внешнее проявление [6, с. 185]; В.К. Колпакова – внешнее проявление конкретных действий, которые осуществляют органы исполнительной власти для реализации поставленных перед ними задач [7, с. 132]. Анализ вышеуказанных определений «формы управления» [7, с. 132, 6, с. 185, 8, с. 54] и «форм реализации исполнительной власти» [9, с. 137], по нашему мнению, приводит к устойчивому выводу об отсутствии среди ученых в области административного права противоречий в понимании этой категории.

С учетом указанных выше позиций «формы в сфере административно-правового регулирования охранной деятельности» – это однородные по своему характеру и правовой природе группы административных действий, имеющих внешнее выражение в целях обеспечения задач по охране физических лиц и права собственности от противоправных посягательств на договорных началах.

В юридической литературе по характеру и правовой природе формы административно-правового регулирования охранной деятельности классифицируются и следующие группы: 1) издание нормативных актов управления; 2) издание индивидуальных административных актов управления; 3) заключение административных договоров; 4) осуществление материально-технических операций; 5) совершение других юридически значимых административных дей-



ствий [2, с. 122; 6, с. 185; 10, с. 276]. Кроме того, на наш взгляд, для более полного разделения форм административно-правового регулирования охранной деятельности в качестве уточняющего критерия используется степень их правовой регламентации. В соответствии с таким подходом разнообразие форм административно-правового регулирования охранной деятельности сведено в две основные группы: 1) правовые; 2) неправовые (организационные) [11, с. 23, 44].

Ведущее место в работе субъектов административно-правового регулирования охранной деятельности играют внешние акты, которые направлены за пределы их аппарата, адресованы физическим и юридическим лицам, не находясь в их подчинении. С их помощью персонал охраны обеспечивает задание субъектов административно-правового регулирования охранной деятельности в указанной выше сфере. Таким образом, издание нормативных актов управления – это ведущая форма административно-правового регулирования охранной деятельности, предусматривающий распорядительную деятельность органов государственного управления, направленную на выполнение закона, путем установления определенных подзаконных общих правил в соответствующей сфере [12, с. 281-282].

Таким образом, индивидуальные акты управления, принятые в процессе властной деятельности органов государственного управления, – это предписания персонифицированного характера, выданные в целях обеспечения задач охранной деятельности, которые устанавливают, изменяют или прекращают конкретные административные правоотношения и являются наиболее распространенным способом реализации административных полномочий органов государственного управления.

Заключение административных договоров является одним из направлений охранной деятельности органов государственного управления. К их достоинствам, как форм административно-правового регулирования, относится: универсальный характер данного правового акта, содержащего как регулятивный, правоприменительный, так и правоохранительный

аспекты; значительные потенциальные возможности договорного регулирования общественных отношений в условиях децентрализации и деконцентрации государственной власти, обеспечение процессов возможного сближения публично-правовых и частноправовых начал в современном государственном управлении, возможности реального обеспечения защиты конституционных прав гражданина и человека, прав коллективных субъектов административного права, не наделенных государственно-властными полномочиями в управленческих отношениях [13, с. 3-4].

Среди правовых форм одной из перспективных считается договорная форма регулирования административных правоотношений. Использование административных договоров субъектами административного права в значительной мере будет способствовать дальнейшему развитию тенденции гармонизации отраслей публичного и частного права.

Таким образом, административные договоры являются одним из направлений охранной деятельности, имея определенный перечень преимуществ. Под осуществлением материально-технических операций субъектов административно-правового регулирования охранной деятельности понимаются операции по передаче, хранению и обработке информации, использованию технических средств и созданию материально-технических условий труда и т.д. Они широко используются при обеспечении охранной деятельности, но в большинстве случаев не носят административный характер.

Таким образом, материально-технические операции имеют для административно-правового регулирования охранной деятельности в основном факультативное значение.

Следующей правовой формой административно-правового регулирования охранной деятельности является совершение других юридически значимых административных действий. К ним принадлежат такие действия, которые в соответствии с законом непосредственно создают новое юридическое положение, изменяют существующие правоотношения или выступают в качестве необходимого

условия для наступления отмеченных правовых последствий независимо от того, были ли они направлены на эти последствия. Примером таких действий могут быть процедурные осуществления, относительно проверки регистрации и выдачи должностными лицами МВД Украины лицензий субъектам ведения хозяйства на осуществление охраны физических лиц, государственной и других форм собственности.

Согласно ст. 9 Закона Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» от 1 июня в 2000 г. хозяйственная деятельность из предоставления услуг по охране собственности и граждан лицензируется государством [14]. Органом лицензирования является Министерство внутренних дел Украины, что определено Постановлением Кабинета Министров Украины от 14 ноября в 2000 г. «Об утверждении перечня органов лицензирования» [15]. Среди основных функций лицензирования в сфере охранной деятельности отметим такие виды деятельности: организация соблюдения законодательства в сфере предоставления услуг охраны собственности и граждан; утверждение лицензионных условий о предоставлении услуг по охране и контролю за их соблюдением; выдача и переоформление лицензий, их дубликатов, в т.ч. признание их недействительными, аннуляция; выдача индивидуальных распоряжений об устранении нарушений лицензионных условий.

Немаловажно отметить, что для законодательства Украины является необходимым усовершенствование правового обеспечения и системы лицензирования услуг в сфере деятельности негосударственных охранных предприятий.

Поскольку значительное количество частных структур, которые оказывают услуги в сфере обеспечения охраны граждан и их имущества, осуществляет деятельность, которая законодательно не урегулирована. Более того, она граничит с незаконным получением конфиденциальной информации. Например, проверка будущих партнеров, предоставление информационных бизнес-справок и бизнес-досье по предприятиям в



Украине, оценка инвестиционной привлекательности предприятия, противодействие рейдерству, конфиденциальные поручения, корпоративные расследования, розыск должников [1, с. 166].

Отсутствие нормативно-правового обеспечения контроля за деятельностью частных охранных предприятий провоцирует коррупционные деяния со стороны контрольных органов, что произошло после отмены Порядка контроля за соблюдением Лицензионных условий осуществления хозяйственной деятельности из предоставления услуг, связанных с охраной государственной и другой собственности, предоставления услуг по охране граждан от 29 марта в 2011 г. В данный момент государство практически самоустранилось от контроля за соблюдением законодательства в этом направлении хозяйственной деятельности.

**Выводы.** Таким образом, формы, используемые при осуществлении охранной деятельности, характеризуются следующими признаками:

– формы в сфере административно-правового регулирования охранной деятельности – это однородные по своему характеру и правовой природе группы административных действий, имеющих внешнее выражение, в целях обеспечения органами государственного управления задач по охране физических лиц и права собственности от противоправных посягательств на договорных началах;

– в юридической литературе по характеру и правовой природе формы административно-правового регулирования охранной деятельности классифицируются в следующие группы: а) издание нормативных актов управления; б) издание индивидуальных административных актов управления; в) заключения административных договоров; г) осуществление материально-технических операций; д) совершение иных юридически значимых административных действий.

#### Список использованной литературы:

1. Єщук О.М. Межі адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні / О.М. Єщук // Фо-

рум права. – 2009. – № 2. – С. 150-153. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09eomdvu.pdf>.

2. Алексеев С.С. Общая теория права: [монография в 2 томах] / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1982. – Т.2.: Техничко-юридическое содержание права. – 360 с.

3. Советский энциклопедический словарь: [ок. 80000 слов] / [Абашидзе И.В., Азимов П.А., Александров А.П. и др.] ; гл. ред. А.М. Прохоров. – М. : Сов. энциклопедия, 1990. – 1632 с.

4. Загальна теорія держави та права / [Цвік М.В., Ткаченко В.Д., Богачова Л.Л. та ін.] ; під ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Х. : «Право», 2002. – 427 с.

5. Галунько В.В. Теорія держави та права: конспект лекцій / В.В. Галунько, Г.О. Пономаренко, В.К. Шкарупа; за заг. ред. В.К. Шкарупи – Херсон : ВАТ «ХМД», 2008. – 280 с.

6. Адміністративне право України : Підручник / [Бандурка О.М., Бугайчук К.Л., Джагунов Г.В. та ін.] ; під ред. О.М. Бандурки. – Харків : Видавництво Національного університету внутрішніх справ, 2004. – 480 с.

7. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

8. Адміністративне право України : навчальний посібник / [Шкарлупа В.К., Коломоєць Т.О., Гулевська Г.А. і ін.] ; під ред. Т.О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 216 с.

9. Васильев А.С. Адміністративне право України / А.С. Васильев. Х. : «Одіссей», 2002. – 288 с.

10. Пирожкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні: організаційний аспект : [монографія] / Ю.В. Пирожкова; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2008. – 205 с.

11. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право» / Д.В. Приймаченко. – Ірпінь, 2007. – 42 с.

12. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ.

Загальна частина : підручник / [Аверін Ю., Авер'янов В., Бельський К та ін.] ; кер. Ю.І.Римаренко, Є.М. Моїсєєв, В.І. Олефір. – К. : КНТ, 2008. – 816 с.

13. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.

14. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000, № 1775 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

15. Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000, № 1698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1698-2000-%EF>.