

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF JOINT ACTIVITIES OF SECURITY ENTITIES, LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND THE PUBLIC: FOREIGN EXPERIENCE

Щоткевич О.Є., здобувач кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

Метою статті є огляд досвіду зарубіжних країн у частині, що стосується адміністративно-правового регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості. Стаття присвячена дослідженню зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості. Виявлено, що доволі проблемним тут, так само, як і в Україні, звучить питання дихотомії «правоохоронні органи – суб'єкти охоронної діяльності» через велику кількістю дубльованих завдань правоохоронної діяльності в охоронній, а також діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. З огляду на те, що деякі суб'єкти охоронної діяльності наділені правом використовувати військову зброю під час вчинення особою (групою осіб) адміністративного або кримінального правопорушення та, навпаки, правоохоронні органи, громадськість можуть здійснювати охоронні функції в зонах конфлікту та постконфліктних ситуацій, за приватними охоронними компаніями, що є комерційними організаціями, поступово закріплюються функції неpubлічної поліції. З'ясовано, що діяльність суб'єктів охоронної діяльності хоча і відображає поліцейський аспект послуг, проте головною метою приватної охоронної діяльності є отримання прибутку, що виокремлює її від основної мети діяльності правоохоронних органів – служіння суспільним інтересам. Охоплюючи приватний сектор безпеки з позиції обсягу та різноманітності наданих послуг, незаперечним є потреба в його існуванні, але це функціонування повинно здійснюватися у нерозривній єдності з правоохоронними органами та громадськістю. Завдання охоронної діяльності мають значення для сфери правосуддя та внутрішніх справ, у захисті енергетики, транспорту, зв'язку, внутрішньої безпеки, охорони здоров'я та реагування на надзвичайну ситуацію. У статті зроблено висновок щодо закріплення мінімальних стандартів в охороні прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки і порядку, наданні поліцейських послуг, захисті державного кордону та охороні суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, повинні враховувати особливості навчання, добору кадрів, володіння спеціальними засобами і зброєю. Такі стандарти повинні базуватися на національній, етнічній специфіці Українського суспільства, а також чинних правових нормах.

Ключові слова: національна безпека, державний контроль, фізична охорона, приватний сектор, надання послуг.

The purpose of the article is to review the experience of foreign countries in the part related to the administrative and legal regulation of the interaction of subjects of security activities, law enforcement agencies and the public. The article is devoted to the study of foreign experience of administrative and legal regulation of interaction between security entities, law enforcement agencies and the public. It is found that the issue of the dichotomy "law enforcement agencies - security entities" is quite problematic here, as well as in Ukraine, due to the large number of overlapping tasks of law enforcement in security activities, as well as the activities of public formations for the protection of public order and the state border. Given that some security entities are authorized to use military weapons when a person (group of persons) commits an administrative or criminal offense, and vice versa, law enforcement agencies and the public may perform security functions in conflict and post-conflict areas, private security companies, which are commercial organizations, are gradually being assigned the functions of non-public police. It is found that although the activities of security entities reflect the police aspect of services, the main purpose of private security activities is to make a profit, which distinguishes it from the main purpose of law enforcement agencies - serving the public interest. Encompassing the private security sector in terms of the scope and variety of services provided, the need for its existence is undeniable, but this functioning must be carried out in inseparable unity with law enforcement agencies and the public. Security tasks are relevant to the areas of justice and home affairs, in the protection of energy, transportation, communications, homeland security, health care, and emergency response. The article concludes that minimum standards for the protection of human rights and freedoms, interests of society and the State, combating crime, maintaining public security and order, providing police services, protecting the State border and protecting the sovereign rights of Ukraine in its exclusive (maritime) economic zone should take into account the specifics of training, recruitment, and possession of special means and weapons. Such standards should be based on the national and ethnic specifics of Ukrainian society, as well as on current legal norms.

Key words: national security, state control, physical security, private sector, service provision.

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у національному законодавстві передбачає наявність зв'язків лише між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами, правоохоронними органами та громадськістю. Роль активного учасника в українській системі взаємодії закріплено за правоохоронними органами і фактично нівелює значення охоронної діяльності як елемента, що може визначати специфіку відповідного напрямку у правоохоронній діяльності. Відсутність нормативного регулювання взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності та громадськістю заперечує корисність такої співпраці в інтересах зміцнення національної безпеки, запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням. Водночас досвід зарубіжних країн вказує на можливість делегувати повноваження суб'єктів охоронної діяльності іншими правоохоронними органами та громадськістю.

Інформаційний центр Південно-східної та Східної Європи з контролю за стрілецькою зброєю та легким

озброєнням (SEESAC) оприлюднив результати дослідження адміністративно-правового забезпечення суб'єктів охоронної діяльності країн РЄ, України, Грузії, Азербайджанської Республіки та Республіки Вірменії [1]. Виявлено, що доволі проблемним звучить питання дихотомії «правоохоронні органи – суб'єкти охоронної діяльності» через велику кількість дубльованих завдань правоохоронної діяльності в охоронній, а також діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. Як зазначається у звіті, деякі суб'єкти охоронної діяльності наділені правом використовувати військову зброю під час вчинення особою (групою осіб) адміністративного або кримінального правопорушення та, навпаки, правоохоронні органи, громадськість можуть здійснювати охоронні функції в зонах конфлікту та постконфліктних ситуацій. За приватними охоронними компаніями, що є комерційними організаціями, поступово закріплюються функції неpubлічної поліції. З одного боку, розуміння діяльності суб'єктів охоронної діяльності

відображає поліцейський аспект послуг, проте напрями, що виділяють як частину цих послуг, охоплюють сфери більш широкого визначення правоохоронної діяльності. Мова йде тут, наприклад, про спостереження або приватну детективну діяльність. З іншого боку, головною метою приватної охоронної діяльності є отримання прибутку, що виокремлює її від основної мети діяльності правоохоронних органів – служіння суспільним інтересам. Має місце позиція, коли охоронну діяльність пов'язують із переліком конкретних видів послуг, що надається приватними охоронними компаніями, а саме: охоронні послуги, електронна охорона, датчики та послуги спостереження, служби розвідки та управління ризиками. Інакше доречно говорити, що компетенція суб'єктів охоронної діяльності окреслюється межами внутрішньої безпеки та захисту, на противагу зовнішній безпеці, що належить до сфери діяльності державних військових та приватних захисних військових формувань [1].

Інтенсивний розвиток приватної сфери надання охоронних послуг в іноземних державах обумовив зростання клієнтської бази споживачів, поміж якої є і органи державної влади. Суб'єкти охоронної діяльності перебирають повноваження правоохоронних органів і громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, розширюючи спектр надання послуг від вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності, приватних детективів, приватних розвідувальних служб до охорони транспорту, цінностей, безпеки магазинів і бізнес-центрів, аеропортів, а також ядерних та військових об'єктів. Вони все частіше забезпечують охорону громадського порядку в районах, що раніше вважалися зарезервованим доменом поліції. Отримавши мандат від Ради Європи (далі – РЄ) та користуючись її підтримкою, вони відіграють помітну роль у забезпеченні національної безпеки зарубіжних країн, охороні громадського порядку, здоров'я населення. Водночас відсутність загальних мінімальних стандартів охоронної діяльності спричинює випадки непрофесійної поведінки персоналу, неналежного державного контролю та громадського нагляду за наданням такого типу послуг, створюючи потенційні ризики для захисту основних прав і свобод людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-правового регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у досвіді зарубіжних країн досліджувалося Born Hans, Caparini Marina, Cole Eden, Каленяк В.П. та ін. Звіти, ін. аналітичні матеріали за напрямом представлені на Інтернет-сторінках CoESS, Statista, G4S, Securitas AB тощо.

Метою статті є огляд досвіду зарубіжних країн у частині, що стосується адміністративно-правового регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості.

Виклад основного матеріалу. За останнє двадцятиріччя відбувся швидкий розвиток галузі приватних охоронних компаній: лише у 2003 р. загальний дохід від надання послуг з охоронної діяльності у всьому світі – у т.ч. військові та поліцейські послуги на внутрішньому та міжнародному ринках – становив понад 100 мільярдів доларів США, а у 2010 році він зріс майже вдвічі та становив 202 мільярдів доларів США (Рисунок 1) [1].

Попит на приватну безпеку в Європі Олександр Франк пов'язує з низкою економічних чинників та висловлює думку про можливість задовольнити його через збільшення чисельності персоналу суб'єктів охоронної діяльності [2]. За результатами дослідження «Передбачення змін», проведеного CoESS та UNI Еуропа, виявлено, що у 2016 році приватні охоронні компанії Європейського Союзу (далі – ЄС) надали робочі місця приблизно 1,6 мільйону приватних охоронців, що за загальною чисельністю майже дорівнює числу поліцейських у ЄС [2].

ДИНАМІКА РОЗВИТКУ СФЕРИ НАДАВАННЯ ПРИВАТНИХ ОХОРОННИХ ПОСЛУГ ПРОТЯГОМ 2003-2010 РОКІВ У СВІТІ

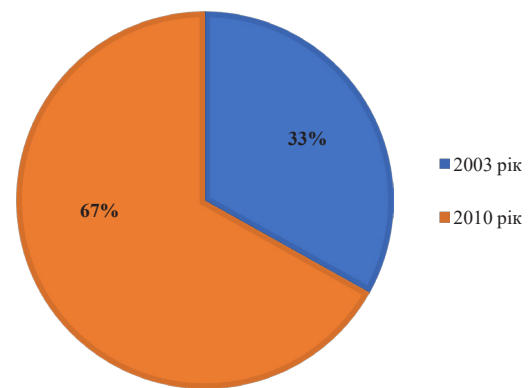


Рис. 1

Розміри послуг безпеки у світі з 2011 по 2020 рік продовжували невпинно зростати. За офіційними даними, оприлюдненими Гамбурзьким науково-дослідним інститутом статистики, основна частка прибутку в охоронній сфері припадала на країни Європи, Азії (за винятком Японії) та Північної Америки. Станом на 31 січня 2020 року їх вартість становила відповідно 36, 37 та 32 мільярдів доларів США (Рисунок 2) [3]. Азія обігнала Європу та Північну Америку і стала найбільшим у світі ринком послуг безпеки. Друге місце за величиною належить Європі. Порівняно із показниками прибутку на ринку охоронних послуг у 2018 та 2019 роках спостерігається стабілізація ситуації, що свідчить про розподіл у зарубіжних країнах завдань у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів і громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, а також їх нормативного закріплення.

РОЗМІРИ ПОСЛУГ БЕЗПЕКИ У СВІТІ З 2011 ПО 2020 РІК

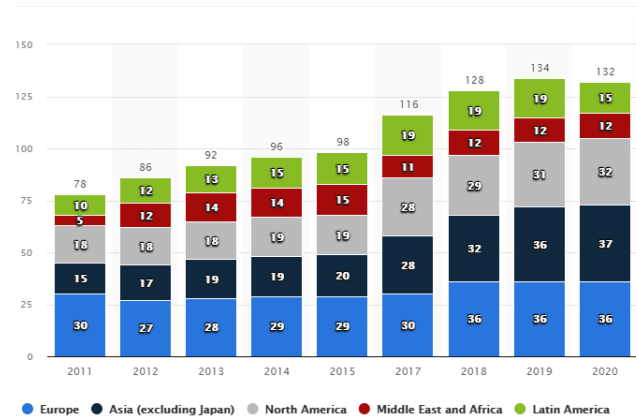


Рис. 2

Каленяк В.П. звертає увагу, що висування нових вимог суспільством до забезпечення охорони громадського порядку в іноземних державах зумовлює зміни в організації правоохоронної діяльності, оскільки не всі види останньої у потрібному обсязі можуть виконувати державні органи [4]. Приватна охоронна компанія «G4S» є постачальником безпеки для уряду Сполучених Штатів. Вона забезпечує фізичну охорону ядерних електростанцій, нафтогазових компаній, аеропортів, портів, банків, лікарень, заводів, складів [5]. Приватна охоронна компанія «Securitas AB», головний офіс якої розташований у Стокгольмі (Швеція), надає митні послуги уряду, державним

установам та програмам, які перебувають під патронатом Міністерства оборони або Міністерства енергетичної безпеки [6]. Приватні детективні служби Франції залучаються до виявлення кримінальних правопорушень, пов'язаних з приховуванням доходів від сплати податків [4].

Якість державного контролю та громадського нагляду за суб'єктами охоронної діяльності визначається чітко окресленими у законодавстві цілями, ефективною роботою органів контролю й наглядових установ, формами контролю і нагляду, що здійснюють ці органи та установи. У деяких країнах приватні охоронні компанії підконтрольні (місцевій) поліції (наприклад, у Грецькій Республіці, Королівстві Данії, Словацькій Республіці та Угорській Республіці), в інших – є місцеві органи цивільної влади, відповідальні за контроль у секторі надання охоронних послуг (наприклад, Федеративна Республіка Німеччина, Італійська Республіка та Королівство Швеція). Міністерство внутрішніх справ контролює сектор приватної охоронної діяльності у Республіці Словенії, Італійській Республіці, Республіці Польщі та Королівстві Нідерландів. Міністерство юстиції є відповідальним за державний нагляд (контроль) у Великому Герцогстві Люксембурзі, а в Сполученому Королівстві Великої Британії та Ірландії створено спеціальний орган безпеки для нагляду за суб'єктами охоронної діяльності. У країнах на пострадянському просторі контроль над суб'єктами охоронної діяльності здійснюють Міністерство внутрішніх справ та Генеральна прокуратура [1].

Позитивні моменти, що стосуються форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю під час проведення масових заходів, представлені в практиці Республіки Косово, Республіки Хорватії, Болгарії. Досвід Французької Республіки, Сполученого Королівства Великої Британії та Ірландії, Королівства Нідерландів доречний для наслідування у законотворенні, зокрема, щодо врахування національної специфіки країни. Цікавими, але складними для втілення з огляду на економічне становище нашої держави, є обмеження в доборі персоналу охорони, які існують у Королівстві Бельгії, Французької Республіки, Португальської Республіки, Королівства Швеції, Королівства Нідерландів, Королівства Іспанії, Литовської Республіки, Республіки Мальти. Вони дозволяють розмежувати охоронну та правоохоронну діяльність, діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, а самій взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин надають прозорого, незаангажованого характеру.

Неприйнятним для України є досвід Республіки Албанії в частині пропорційної обмеженості персоналу охорони, Сполучених Штатів Америки, Канади, Швейцарської Конфедерації та Італійської Республіки в частині відсутності єдиного адміністративно-правового забезпечення за напрямом. Неприпустимою є практика Республіки Косово, де національне законодавство щодо взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю замінено міжнародним законодавством, яке не містить критеріїв оцінки якості надання послуг з охорони.

Охоплюючи приватний сектор безпеки з позиції обсягу та різноманітності наданих послуг, незаперечним є потреба в його існуванні, але це функціонування повинно здійснюватися у нерозривній єдності з правоохоронними органами та громадськістю. Завдання охоронної діяльності мають значення для сфери правосуддя та внутрішніх справ, у захисті енергетики, транспорту, зв'язку, внутрішньої безпеки, охорони здоров'я та реагування на надзвичайну ситуацію. Вони потребують міжнародного регулювання, оскільки межа між охоронною, правоохоронною діяльністю, діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону

настільки є динамічною, що швидше дозволяє уникати відповідальності суб'єктам адміністративної діяльності, учасникам управлінських відносин за національним законодавством, ніж створювати умови для посилення національної безпеки, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням [1].

Ханс Борн, Маріна Капаріні, Іден Кол вказують на низку подій, що мали місце у провадженні приватної охоронної діяльності в країнах РС та отримали резонанс, зокрема:

1. *Працівники приватної охоронної компанії, відповідальні за безпеку на одній із залізничних станцій, жорстко поводилися з безхатченками в підвалі приміщення вокзалу, знімаючи сцени знущань на камеру. За фактом події керівництвом організації службова перевірка не проводилася. Скандал викрили місцеві ЗМІ.*

2. *Працівники приватної охоронної фірми, відповідальні за супроводження в'язнів між судами та в'язницею, припустилися помилок, внаслідок чого трьом в'язням вдалося втекти. Суб'єкт охоронної діяльності пояснив подію поганими погодними умовами.*

3. *Двох охоронців багажу, які мали нести чергування в міжнародному аеропорту, виявили у нетверезому стані та сплячими під час роботи. Це найбільш поширені порушення з боку суб'єктів охоронної діяльності, що викликають занепокоєння. Непоодинокими є, наприклад, повідомлення журналістів про те, що завантажуючи багаж на літаки, персонал охорони не звертає уваги на те, що документи є підробленими.*

4. *Роботодавець найняв приватних детективів для перевірки того, чи є працівник компанії автором низки анонімних листів. Після двох з половиною години «співбесіди» з приватним детективом працівник компанії вистрибнув з вікна, внаслідок чого заподіяв собі смерть. Інцидент був розцінений як самогубство, але викликають сумніви методи, що використовувалися працівниками приватного детективного агентства.*

5. *Приватні охоронці, звинувачуючи у хуліганстві, побили та вивели чоловіка з приміщення, де відбувався великий спортивний захід. На вулиці правопорушник впав у кому, згодом був госпіталізований і помер від серйозних травм голови наступного ранку.*

6. *Приватні охоронці застрелили молоду людину, яка намагалася вчинити крадіжку. З'ясувалося, що протягом року мали місце інші аналогічні випадки, пов'язані із зберіганням та використанням вогнепальної зброї співробітниками приватної охоронної компанії.*

7. *Поліція заарештувала директора (колишнього майора служби державної безпеки) приватної охоронної компанії. Його звинуватили у погрозах, побитті одного з директорів нафтової компанії, вимаганні акцій і готівки як плату за обіцяний борг – практика, відома як «неформальне стягнення боргу». Після цього випадку та інших подібних інцидентів органи державної безпеки винесли попередження, посилили контроль та опублікували чорні списки компаній, що беруть участь у неофіційному стягненні боргу.*

8. *Збираючи металобрухт на шахті, четверо ромів були жорстко побиті охоронцями. Всіх чотирьох чоловіків довелося госпіталізувати. Один із постраждалих помер внаслідок отриманих травм.*

9. *Під час чергування приватні охоронці, які працювали у Міністерстві охорони здоров'я, згвалтували жінку, яка відвідувала Міністерство. Щодо події міністр заявив, що Міністерство за собою вини не визнає, і порадив охоронним компаніям уважніше ставитися до відбору персоналу [1].*

Наведені приклади швидше є ілюстрацією непрофесійної поведінки персоналу охорони та яскраво демонструють потребу в оновленні адміністративно-правового забезпечення напряму для більш ефективного й адекват-

ного надання послуг замовникам, захисту національної безпеки держави та власних громадян.

Висновки. Нормативне закріплення повноважень з охоронної діяльності не повинно являти собою монополізацію надання послуг одним із уповноважених учасників взаємодії: чи є це суб'єкти охоронної діяльності, або ж правоохоронні органи, що можуть виконувати відповідні завдання самостійно або разом із членами громадських формувань з охорони громадського порядку та кордону. Мінімальні стандарти, що можуть забезпечити гармонійне функціонування та спільну діяльність усіх

трьох ланок в охороні прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки і порядку, наданні поліцейських послуг, а також захисті державного кордону та охороні суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, повинні визначати особливості навчання, добору кадрів, володіння спеціальними засобами і зброєю. Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю у зарубіжних країнах має національні, етнічні відмінності, що обумовлюють наявність чи відсутність її адміністративно-правового регулювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Born Hans, Caparini Marina, Cole Eden. Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects. Geneva: geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2007. URL: https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP20_Born_Caparini_Cole_.pdf
2. CoESS at BusinessEurope: low-cost procurement and labour shortages put pressure on our sector. CoESS: website. URL: <https://www.coess.org/newsroom.php?news=CoESS-at-BusinessEurope-low-cost-procurement-and-labour-shortages-put-pressure-on-our-sector>
3. Security services market size worldwide by region 2011-2020. Statista: web-site. URL: <https://www.statista.com/statistics/323113/distribution-of-the-security-services-market-worldwide/>
4. Каленяк В.П. Приватна охоронна діяльність: зарубіжний досвід та можливість його використання в Україні. *Персонал*. 2007. №5. URL: <http://personal.in.ua/article.php?ida=504>
5. Nuclear security officer. G4S: website. URL: <https://careers.g4s.com/en/jobs/nuclear-security-officer/72649>
6. Security&Fire. Securitas AB: website. URL: <https://www.mitie.com/all-services/security-fire/?filter-service=security-and-fire&filter-search=>