

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЩОТКЕВИЧ ОСТАП ЄВГЕНІЙОВИЧ

УДК 342.95 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ**

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії (081 – Право)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ О.Є. Щоткевич

Науковий керівник: **Братель Сергій Григорович**, кандидат юридичних наук,
професор

Київ – 2023

АНОТАЦІЯ

Щоткевич О.Є. Адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Національна академія внутрішніх справ. – Київ, 2023.

У дисертації визначено напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю; розглянуто особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії; розкрито генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю; визначено форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю; охарактеризовано правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю; виокремлено неправові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю; проаналізовано основні принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю; розглянуто сучасні підходи до делегування повноважень суб'єктів охоронної діяльності іншим правоохоронним органам та громадськості; визначено основні напрями оптимізації та підвищення ефективності організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю у сучасних умовах.

Визначено, що охоронна діяльність – це господарська діяльність з надання послуг фізичними та юридичними особами, що мають відповідну ліцензію у сфері охорони власності та громадян і є підконтрольною державним органам влади. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від її

провадження, являють собою перелік цілей державного контролю та громадського нагляду і становлять зміст охоронної діяльності; правоохоронна діяльність – це діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, підтримку громадського порядку у суспільстві, охорону прав особи, гарантованих державою. Спеціальною охороною права держава визначає зміст правоохоронної діяльності, тому для неї обов'язковими є процедури реалізації; діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону – це цілеспрямована діяльність юридичної особи, зареєстрованої у передбачуваному законом порядку, з узгодженими з органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України власними положеннями (статутами), інформацією про склад керівного органу, списками членів формування. За змістом така діяльність повинна відповідати критеріям, висунутим до неї спеціальним законодавством; форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин – це практична реалізація діяльності учасників взаємодії, що визначається суспільною сферою застосування, чітко окресленою метою та не виходить за межі їх компетенції.

Обґрунтовано, що ефективність реалізації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна здійснюватися за двома напрямками – через державний контроль зі сторони органів виконавчої влади та громадського нагляду зі сторони пересічних громадян і ЗМІ. Державний контроль у сфері охорони забезпечує здійснення державою влади, перевірку дотримання вимог нормативно-правових актів та підзаконних документів учасниками взаємодії, стабілізацію та результативність державного управління. Громадський нагляд передбачає проведення моніторингу результатів роботи суб'єктів взаємодії у сфері охорони, ініціативу надання пропозицій на покращення господарської та правоохоронної діяльності, інші незаборонені законом заходи.

Компаративістський підхід до класифікації форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю виявив, що основні акценти зроблені на категорії «форма» взаємодії. Як спосіб організація та спосіб реалізації взаємообумовлених та взаємопов'язаних зв'язків, ця категорія забезпечує життєдіяльність системи взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у сфері охорони громадського порядку і державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням.

Проаналізовано правові та неправові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин. У правових формах взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин визначальною є компетенції правоохоронних органів. Правоохоронні функції для держави є основними, відповідно завдання правоохоронної діяльності є причиною, що визначає наслідкові форми регламентації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. Неправові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин традиційно визначають як такі, що не належать до правових. Вони виконують головну роль у становленні правових форм спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, тому їх значення є неоціненним.

Доведено, що удосконалення адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю потрібно реалізовувати через внесення змін до Закону України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI, Закону України «Про державний захист працівників суду й правоохоронних органів» від 23.12.1993 №3781-XII, Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 № 1835-III.

Ключові слова: взаємодія, охоронна діяльність, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, громадськість, національна безпека, суб'єкт господарювання, контроль, нагляд.

ABSTRACT

Shchotkevych O.E. Administrative and legal principles of interaction of subjects of security activities with law enforcement agencies and the public. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law. – National Academy of Internal Affairs. – Kyiv, 2023.

The dissertation defines the directions of interaction of subjects of security activities with law enforcement agencies and the public; the peculiarities of the administrative and legal status of subjects of security activities, law enforcement agencies and the public as parties to the interaction were considered; the genesis of development and the current state of administrative and legal support for the interaction of subjects of security activities with law enforcement agencies and the public are revealed; the forms of interaction of subjects of security activities with law enforcement agencies and the public are determined; the legal forms of interaction between subjects of security activities with law enforcement agencies and the public are characterized; illegal forms of interaction between subjects of security activities with law enforcement agencies and the public are singled out; the main principles of the organization of the interaction of subjects of security activities with law enforcement agencies and the public were analyzed; modern approaches to the delegation of powers of subjects of security activity to other law enforcement agencies and the public are considered; the main areas of optimization and improvement of the effectiveness of the organization of the interaction of subjects of security activity with law enforcement agencies and the public in modern conditions are determined.

It was determined that security activity is an economic activity for the provision of services by individuals and legal entities that have an appropriate license in the field of property and citizen protection and are under the control of state authorities. The criteria by which the degree of risk from its implementation is assessed are a list of the goals of state control and public supervision and constitute

the content of security activities; law enforcement activity is the activity of authorized entities aimed at preventing and countering administrative and criminal offenses, maintaining public order in society, and protecting individual rights guaranteed by the state. The state defines the content of law enforcement activities by special law enforcement, therefore implementation procedures are mandatory for it; the activity of public formations for the protection of public order and the state border is the purposeful activity of a legal entity registered in accordance with the procedure provided for by law, with its own regulations (statutes), information on the composition of the governing body, lists of members of the formation agreed with the bodies of the National Police and units of the State Border Service of Ukraine. In terms of content, such activity must meet the criteria set forth for it by special legislation; forms of interaction between subjects of administrative activity and participants in management relations is the practical implementation of the activities of interaction participants, which is determined by the social scope of application, a clearly defined goal and does not go beyond their competence.

It is substantiated that the effectiveness of the implementation of the interaction of the subjects of security activities with law enforcement agencies and the public should be carried out in two directions - through state control on the part of executive authorities and public supervision on the part of ordinary citizens and mass media. State control in the field of security ensures the exercise of power by the state, verification of compliance with the requirements of normative legal acts and by-laws by participants in the interaction, stabilization and effectiveness of state administration. Public supervision involves monitoring the results of the work of the subjects of interaction in the field of protection, the initiative of providing proposals for improving economic and law enforcement activities, and other measures not prohibited by law.

A comparativist approach to the classification of the forms of interaction of subjects of security activity with law enforcement agencies and the public revealed that the main emphasis is placed on the category "form" of interaction. As a method of organization and a method of implementation of mutually determined and

interconnected relationships, this category ensures the vital activity of the system of interaction of subjects of security activities, law enforcement agencies and the public in the sphere of public order protection and the state border, prevention and counteraction of administrative and criminal offenses.

Legal and non-legal forms of interaction between subjects of administrative activity and participants in management relations are analyzed. In the legal forms of interaction between subjects of administrative activity and participants in management relations, the competence of law enforcement agencies is decisive. Law enforcement functions are the main ones for the state, accordingly, the task of law enforcement activity is the reason that determines the consequent forms of regulation of the interaction of subjects of security activity with law enforcement agencies and the public. Non-legal forms of interaction between subjects of administrative activity and participants in management relations are traditionally defined as those that do not belong to legal ones. They play a major role in the formation of legal forms of joint activities of subjects of security activities, law enforcement agencies and public formations for the protection of public order and the state border, therefore their importance is invaluable.

It has been proven that the improvement of the administrative and legal support for the interaction of subjects of security activities with law enforcement agencies and the public should be implemented through the introduction of amendments to the Law of Ukraine "On Security Activities" dated March 22, 2012 No. 4616-VI, the Law of Ukraine "On State Protection of Court Employees and law enforcement agencies" dated 12.23.1993 No. 3781-XI, the Law of Ukraine "On the National Police" dated 07.02.2015 No. 580-VIII, "On the participation of citizens in the protection of public order and the state border" dated 06.22.2000 No. 1835-III.

Key words: interaction, security activity, law enforcement activity, law enforcement agencies, public, national security, business entity, control, supervision.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Щоткевич О.Є. Адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2022. № 3 (77). С. 183–187. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2022.3.25>.

2. Щоткевич О.Є. Принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 340–345. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.52>.

3. Щоткевич О.Є. Адміністративно-правове регулювання спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості: зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 717–720. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/177>.

4. Щоткевич О.Є., Братель С.Г. Охоронна діяльність як об'єкт адміністративно-правових досліджень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2023. № 2. Т. 34 (73). С. 229–233. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.2/3>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Щоткевич О.Є. Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі*: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 14–15 черв. 2022 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–123.

6. Щоткевич О.Є. Аутсорсингова взаємодія між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення*: матеріали

Міжн. наук.-практ. конф., 22–23 верес. 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 172–175.

7. Щоткевич О.Є. Залучення суб'єктів господарювання та громадськості до виконання правоохоронних функцій: правовий аспект. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 25–26 січ. 2023 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 139–141.*

ЗМІСТ

ВСТУП	12
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ	21
1.1. Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.....	21
1.2. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії.....	39
1.3. Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.....	59
Висновки до першого розділу.....	73
РОЗДІЛ 2. ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ	78
2.1. Поняття та класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.....	78
2.2. Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.....	98
2.3. Неправові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.....	117
Висновки до другого розділу.....	136
РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ	140
3.1. Основні принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.....	140
3.2. Делегування повноважень суб'єктів охоронної діяльності іншим правоохоронним органам та громадськості.....	160
3.3. Основні напрями оптимізації та підвищення ефективності організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю в умовах воєнного стану.....	179
Висновки до третього розділу.....	196
ВИСНОВКИ	199
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	206
ДОДАТКИ	225

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. З початком збройної агресії РФ проти України таке звичайне слово «безпека» для кожного члена Українського суспільства незалежно від віку або статі набуває особливого значення. Статтею 3 Конституції України безпека, поряд із людиною, її життям і здоров'ям, честю і гідністю, недоторканністю, визнається як одна із найвищих соціальних цінностей, гарантованих державою, і головним обов'язком перед людиною, яка має забезпечити держава¹. Тому важливою складовою майбутньої Української доктрини Президентом України Володимиром Зеленським анонсовано комплекс проектів «Безпекове середовище». Перша частина ініціатив, над якою активно працюють органи системи МВС спрямовані на гарантування безпеки громадянам України під час війни та у післявоєнний період з окремими акцентами на покращенні системи моніторингу безпеки² і залученню до виконання окремих завдань правоохоронної діяльності суб'єктів господарювання та громадськість.

За офіційними статистичними даними в Україні працює понад 500 компаній, що надають послуги фізичної та пультової охорони. Близько 7% помешкань фізичних осіб та 90% комерційних об'єктів обладнано охоронною сигналізацією³. Основні орієнтири суб'єктів господарювання, що здійснюють надання охоронних послуг, до повномасштабного вторгнення РФ в Україну,

¹ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96вр#Text> (дата звернення: 05.06.2021)

² Міністерство внутрішніх справ системно працює над розробкою комплексу проектів під назвою «Безпекове середовище» / Урядовий портал. *Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ministerstvo-vnutrishnikh-sprav-systemno-pratsiuie-nad-rozrobkoiu-kompleksu-proektiv-pid-nazvoiu-bezpekove-seredovyshe> (дата звернення: 01.08.2023).

³ Колесніченко О.В. «Полювання» на диверсантів і мародерів. Як війн змінила роботу охоронних компаній. *Економічна правда*: веб-сайт. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/01/19/696114/> (дата звернення: 25.01.2023).

зосереджувалися на збільшенні клієнтської бази та розвитку економічного потенціалу України.

Після 24 лютого 2022 р. перед охоронними підприємствами незалежно від форм власності постали нові виклики. Втрата кадрового потенціалу, яка долучилася до лав Збройних Сил України, територіальних підрозділів оборони, Національної поліції України та Національної гвардії, тривалі відключення електропостачання, мобільного зв'язку та Інтернету, зумовили появу у переліку функціональних повноважень суб'єктів охоронної діяльності нетипових завдань. Зокрема, евакуації людей та «полювання» на російських диверсантів. Співробітники, які залучалися до груп мобільного реагування, отримали статус членів громадського формування з охорони державного кордону та громадського порядку⁴. Відтак особливої актуальності в умовах сьогодення набувають адміністративно-правові дослідження взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.

Окремими аспектам взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю присвячено праці Арутюнова В.Х., Афанасьєва В. В., Бабкової В. С., Ботвінова Р. Г., Брателя С. Г., Валуйко О. М., Гривнака Б.Л., Дручек О. М., Завального М. В., Закалюка А.П., Зварича Р.В., Дворецької Г.В., Кавуна О. О., Кваші О.О., Колісніченка В. В., Личенко І. О., Малікова В.В., Маляр Г. В., Маркітан О. І., Марочкіна І. Є., Мірошник О. В., Мішина В.М., Міщука І. В., Моїсеєнко Є. М., Московця В. І., Олефіра В.І., Процак І. С., Римаренка Ю.І., Сачава А. Г., Свінціцького В. М., Сірко В. С., Сийплові М. В., Соболя Є.Ю., Соколенка О. Л., Соколова О. А., Тибінки Х. І., Циганова О. Г., Чумак Ю. В., Шатрави С.О., Шевченка С.І., Ярошенка Ю. О., Ясінської Т. В. та ін.

⁴ Колесніченко О.В. «Полювання» на диверсантів і мародерів. Як війн змінила роботу охоронних компаній. *Економічна правда*: веб-сайт. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/01/19/696114/> (дата звернення: 25.01.2023).

Дослідження цих вчених сукупно являють собою вагоме теоретико-методологічне підґрунтя подальший наукових розробок. Проте оскільки значна кількість монографічних, дисертаційних праць та фахових публікацій присвячено автономному розгляду уповноважених суб'єктів, залишається несформованою цілісна концепція адміністративно-правових засад взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. Вказане зумовило обрання теми дисертаційного дослідження, визначення його об'єкта та предмета.

Зв'язок роботи за науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019; Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021; Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 р. № 237/2023; Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук на 2019-2023 рр., затверджених Постановою президії Національної академії наук України від 30 січня 2019 р. № 30; Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020-2024 роки, затвердженої наказом МВС України від 11 червня 2020 р. № 454.

Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 29 жовтня 2019 р. (протокол № 22).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає в тому, щоб на підставі аналізу положень національного та міжнародного законодавства, практики його застосування визначити адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, а також виробити пропозиції щодо вдосконалення законодавства України.

Досягнення мети потребує виконання таких *завдань*:

- визначити напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю;
- розглянути особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії;
- розкрити генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю;
- визначити форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю;
- охарактеризувати правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю;
- виокремити неправові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю;
- проаналізувати основні принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю
- розглянути сучасні підходи до делегування повноважень суб'єктів охоронної діяльності іншим правоохоронним органам та громадськості;
- визначити основні напрями оптимізації та підвищення ефективності організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю у сучасних умовах.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають під час взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становлять концептуальні підходи до проведення наукового пошуку в галузі

адміністративного права, пов'язаного з метою, об'єктом та предметом дослідження та застосуванням *діалектико-матеріалістичного методу* (розділи 1-3). Методи *аналізу, синтезу, дедуції, індукції* використовувалися для всебічного вивчення науково-теоретичних засад, національної практики та міжнародного досвіду взаємодії суб'єктів охоронної діяльності із правоохоронними органами та громадськістю (розділи 1-2, підрозділ 3.2.). *Функціональний та системно-структурний методи* допомогли визначити напрями та форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю (підрозділи 1.1., 2.2., 2.3.), особливості адміністративно-правового статусу кожного учасника такої діяльності (підрозділ 1.2.), охарактеризувати актуальний стан її адміністративно-правового забезпечення (підрозділ 1.3.). *Історико-правовий метод* дозволив прослідкувати генезу адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю (підрозділ 1.3.). *Порівняльно-правовий метод* забезпечив аналіз позицій науковців на досліджувану проблему (розділ 1-2, підрозділи 3.1., 3.2.), наукові поняття (розділ 1, підрозділи 2.1, 2.3., 3.1), категорії (підрозділи 1.1., 1.3, 2.1.), підходи до їх вивчення (розділ 1-3), міжнародний досвід (підрозділ 3.2.). *Герменевтичний та формально-догматичний методи* сприяли тлумаченню юридичних категорій, поглибленню та уточненню понятійного апарату (розділи 1-3). Методи *соціологічного дослідження та статистичний метод* забезпечили емпіричне підґрунтя сформованих в дисертації наукових положень щодо адміністративно-правових засад взаємодії суб'єктів охоронної діяльності із правоохоронними органами та громадськістю (розділи 1-3).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота містить сучасні наукові аспекти, які визначають адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, з урахуванням специфіки правових та не правових форм такої взаємодії та основних принципів її організації. Зазначене дало змогу

зробити слушні пропозиції та рекомендації до чинного законодавства. За результатами проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, а саме:

вперше:

сформульовано поняття взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю як складної системи дій державних органів виконавчої влади, юридичних та фізичних осіб, що забезпечують інформаційний обмін, запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, охорону громадського порядку та прав людини, гарантованих державою;

обґрунтовано доцільність розуміння правоохоронної діяльності за її завданнями, обумовленими кримінологічною ситуацією у суспільстві та рівнем економічного розвитку останнього, як діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованої на запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, підтримки громадського порядку у суспільстві, охорони прав особи, гарантованих державою;

виокремлено детермінанти, що визначають основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, а саме: специфіка діяльності активного учасника, характеристика сторін, що беруть участь у цій діяльності, та особливості власне процесу взаємодії

запропоновано визначати делегування МВС правоохоронних функцій у сфері охорони структурним підрозділам Національної поліції України та суб'єктам недержавної охоронної діяльності як аутсорсингову взаємодію;

виокремлено основні принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, зокрема, верховенство права, законність, підзвітність та прозорість;

удосконалено:

розуміння охоронної діяльності як господарської діяльності з надання послуг фізичними та юридичними особами, що мають відповідну ліцензію у

сфері охорони власності та громадян та є підконтрольною державним органам влади;

положення про спеціальну охорону права як істотну ознаку змісту правоохоронної діяльності, що реалізується лише державою;

класифікацію форм та заходів охоронної діяльності;

уявлення про адміністративно-правові механізми надання суб'єктами господарської діяльності охоронних послуг, що передбачають як окремий елемент встановлення взаємодії з органами (підрозділами) Національної поліції України з метою запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням;

обґрунтування розмежування форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону на правові та неправові;

дістало подальшого розвитку:

вчення про взаємодію як динамічне явище, основними властивостями якого є постійний рух на встановлення фактичних стійких зв'язків, зміна суб'єктно-об'єктних відносин її учасників, вплив один на одного щонайменше двох об'єктів у сфері спільного функціонування, внаслідок якого відбувається почергова зміна активного статусу кожної із сторін на пасивний;

теоретичні положення щодо критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження охоронної діяльності;

диференціація змістових компонентів цивільного контролю, що здійснюється за повноваженнями правоохоронних органів, та громадського нагляду;

історична періодизація адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю;

доречності функціонування терміну «неправові форми» щодо дій державних органів виконавчої влади, юридичних та фізичних осіб, які не мають закріпленого механізму регуляції.

Практичне значення одержаних результатів. Викладені в дисертації теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації використовуються в:

освітньому процесі – під час проведення усіх видів занять зі здобувачами вищої освіти при вивченні навчальних дисциплін «Взаємодія з населенням на засадах партнерства», «Поліцейська діяльність», «Актуальні проблеми захисту та дотримання прав людини в правоохоронній діяльності», «Актуальні проблеми поліцейської діяльності», «Актуальні проблеми превентивної діяльності органів Національної поліції», «Забезпечення прав людини в правоохоронній діяльності», «Партнерство поліції з іншими органами публічної адміністрації та суспільством», «Забезпечення прав людини в діяльності поліції» (акт впровадження Одеського державного університету внутрішніх справ від 25 липня 2023 р.);

науково-дослідній діяльності – для подальшого дослідження адміністративно-правових засад взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, а також під час підготовки підручника «Поліцейське право» та навчальних посібників «Поліцейська діяльність» та «Адміністративне право (у схемах і коментарях)» (акт впровадження Одеського державного університету внутрішніх справ від 21 липня 2023 р.);

законотворчій роботі – під час підготовки проєктів законів України «Про державний захист працівників суду й правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р., «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р., «Про охоронну діяльність» від 22 березня 2012 р., «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р.;

практичній діяльності – під час удосконалення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації висновки й положення, що становлять її новизну, розроблені автором особисто. В

опублікованих у співавторстві наукових публікаціях особистий внесок дисертанта становить не менше 50 % матеріалу.

Апробація результатів дисертації. Основні положення, висновки та пропозиції, сформульовані під час дослідження, оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях «Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі» (м. Київ, 14–15 червня 2022 р.); «Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення» (м. Київ, 22–23 вересня 2021 р.); «Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 25–26 січня 2023 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дослідження, сформульовані в дисертації, відображено у чотирьох статтях у наукових виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України; тезах доповідей на трьох міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (146 найменувань на 19 сторінках) та 3 додатків на 5 сторінках. Загальний обсяг дисертації становить 230 сторінок, із них основний текст – 194 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

1.1. Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю

Питанню взаємодії уповноважених суб'єктів присвячено чимала кількість наукових робіт. Багатоманітність та нескінченність завдань, що вирішувалася в них, обумовила усталення методологічної культури проведення такого типу досліджень. Традиційно автори аналізують термін «взаємодія» як філософську категорію, розглядають понятійний апарат, пов'язаний із об'єктом та предметом дослідження, визначаючи сутність та спрямованість власної пізнавальної діяльності. Ми поділяємо раціональність та доцільність такого підходу, тому підрозділ 1.1. дисертаційного дослідження побудували саме на традиційних методологічних засадах.

Розв'язання наукових завдань, пошук відповідей на суперечливі та глобальні питання потребує врахування взаємозалежності філософського, загально-наукового і спеціально-юридичного підходів. З позицій філософії під взаємодією розуміють категорію, що відображає особливий тип відношення між об'єктами, за якого кожний об'єкт діє (впливає) на інші об'єкти, призводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу, зумовлює зміну його стану. Дія кожного об'єкта на інший об'єкт зумовлена як власною активністю об'єкта, виявом його динаміки, так і реакцією об'єкта на дію інших об'єктів («відгук» або «обернена дія») [126, с. 77-78] Тобто взаємодія як філософська категорія є однією із форм загального взаємозв'язку між предметами, суб'єктами або явищами, зміст якої визначається їх впливом одне на одне.

Із спеціально-юридичних позицій взаємодію пояснюють через аналіз чинних нормативних актів [52, с. 289], що спрямовані на виконання соціального призначення права у конкретній предметній сфері суспільних відносин. Враховуючи те, що функції права не існують ізольовано одна від одної, вочевидь вони являють собою комплексну структуру, що охоплює декілька рівнів та реалізується через систему права, зокрема через галузі, інститути, договори, прецеденти, акти застосування права. Система права забезпечує інформаційні, оцінно-орієнтаційні, гносеологічні, виховні, політичні, економічні (у т.ч. екологічні, соціальні), регулятивні та охоронні (у тому числі, каральні, компенсаційні, відновлювальні, профілактичні, контрольні) завдання взаємодії [33, с. 27]. У такому розумінні остання охоплює не лише спільну діяльність уповноважених суб'єктів, а й обмін інформацією між ними, узгодження окремих дій, планування роботи тощо [52, с. 289].

Із соціологічних позицій взаємодія розглядається як правове явище з розгалуженою мережею стійких зв'язків. Дворецька Г.В. обстоює позицію, що взаємодія – це форма соціальних зв'язків, що реалізуються в процесі обміну діяльністю, інформацією, досвідом, здібностями, уміннями, навичками та в ході взаємного впливу людей і соціальних спільнот. Її основа ґрунтується на спільності або розбіжності інтересів, близькості або віддаленості цілей та поглядів, що реалізуються через знаряддя і предмети діяльності, матеріальні та духовні цінності, а також досвід [24] Визначаючи ефективність норм права для зміцнення фундаментальних основ суспільних відносин, взаємодія як соціальне утворення являє собою водночас двосторонній процес обміну діями зацікавлених суб'єктів, критеріями ефективності якого є стимулювання дії антикриміногенних чинників, усунення (нейтралізація) детермінантів злочинності, які діють у сфері, що регулюється законом, створення для них несприятливих умов [31, с. 192].

Отже, розглядаючи взаємодію у філософському, спеціально-юридичному та соціальному аспекті, науковці одностайні, що це явище

пов'язане із впливом один на одного щонайменше двох об'єктів у сфері їх спільного функціонування. Обов'язковими ознаками взаємодії є цілеспрямованість, зовнішня та внутрішня змінюваність позицій учасників. Як слушно зазначає Маліков В.В., взаємодія є динамічним явищем, що відбувається за загальними законами діалектики і зумовлює створення та розвиток системи, узгодження якої із соціально бажаним станом є метою соціального управління [52, с. 288]. Основними властивостями цієї філософської категорії, на думку дослідника, є наявність фактичних стійких зв'язків, наявність зв'язків, що сприяють впливу одного об'єкта на інший, наявність власне впливу, внаслідок якого відбувається зміна сторін взаємодії [52, с. 288-289; 128, с. 179].

Взаємодія є ключовим поняттям у розумінні причинності процесу або явища. Звідси дістала обґрунтування позиція про те, що детермінізм є тотожним взаємодії [38, с. 33]. Кваша О.О. вважає, що детермінація – відносно активна сторона взаємодії, що являє собою породження одного явища іншим. Природа детермінації розкривається через причинність. Відтак причинність є ядром детермінізму, що є невіддільним від категорії взаємодії [38, с. 33]. Взаємодія, на думку науковця, визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи, її об'єднання поряд з іншими тілами в систему більшого порядку, властивості всіх тіл, процесів і явищ. Точний вияв факторів, які становлять причину взаємодії зовнішнього з внутрішнім, дозволяє виокремити трансформацію причинно-наслідкових зв'язків [38, с. 33].

Гегель Г.В.Ф. писав, взаємодія є взаємною причинністю передбачень, обумовлюючих одна одну субстанцій, кожна з яких є відносно іншої одночасно і активна, і пасивна [7]. Представники класичного німецького ідеалізму обґрунтовували, що розуміння детермінант розвитку потребує системного підходу. Внутрішня активність, обумовленість дій зовнішніх причин внутрішньою організацією, взаємозв'язок частин і примат цілого над частинами, ієрархія в структурі причинних зв'язків становлять основні властивості взаємодії [38, с. 33].

Отже, взаємодія передбачає постійний рух та зміну суб'єктно-об'єктних відносин її учасників. Зміна статусу суб'єктів взаємодії обумовлена новими властивостями, що з'явилися в іншого суб'єкта взаємодії та його здатностями здійснювати зворотній вплив. У системі взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю зміна статусу визначається специфікою діяльності активного учасника, характеристикою сторін, що беруть участь у цій діяльності, особливостями власне процесу взаємодії (наприклад, безконтрольна взаємодія за умов незадовільної охорони громадського порядку, прогалинами фінансового забезпечення, або за умов задовільної оцінки діяльності правоохоронних органів та державного контролю чи контролю, що здійснюється кримінальними лідерами). Причинно-наслідковий зв'язок є складовою частиною взаємодії та в свою чергу потребує дослідження для того, щоб встановити, який об'єкт із категорій охоронна діяльність, правоохоронна діяльність та діяльність громадськості породжує її причину.

Охоронна діяльність у нормативно-правових актах має варіативне тлумачення. Закон України «Про охоронну діяльність» визначає її як надання послуг з охорони власності та громадян [104]. 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 [87]. У Модельному законі про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятому на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентській 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 [57]. Ч. 3 ст. 5 зазначеного модельного нормативного акту («Здійснення охоронної діяльності») передбачено, що охоронна діяльність не здійснюється стосовно об'єктів, що підлягають державній охороні [57].

Римаренко Ю.І., Моїсеєнко Є.М., Олефір В.І. підкреслюють, що охоронна діяльність є специфічним та особливим видом господарської діяльності [111, 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 [111, 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 правовідносини, які регулюються нормативно-правовими актами та державними ліцензіями на право надання послуг з охорони всіх форм власності [136, 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 [136].

Сийплові 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 [117, 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 [117, 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 [56, 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 [56, 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 [43, 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 ліценції, так і в процесі здійснення господарської діяльності [43, 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 [43, 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» [84] 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 [87], 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) [84];

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 [87], 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) [84];

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 [87], 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) [84];

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 [87], 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 [84];

5) національна безпека держави – строк провадження ліцензіатом охоронної діяльності, дотримання ліцензіатом вимог Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 960 [87], 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 [84];

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 [87], 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) [84].

На відміну від охоронної діяльності, правоохоронна діяльність не має законодавчого визначення. У статті 2 Закону України «Про державний захист працівників суду й правоохоронних органів» до правоохоронних органів віднесено органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [73].

Соколенко О. Л. під правоохоронною діяльністю розуміє практичну реалізацію уповноваженими правоохоронними суб'єктами відповідних нормативно-правових засад [120, с. 145-146]. Як зазначає дослідник, вона спрямована на виконання припису, зафіксованого у ст.3 Конституції України, – людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [47].

Циганов О. Г. вважає, що правоохоронна діяльність повинна забезпечувати охорону права від явно недопустимих актів порушення законів або громадських явищ, від будь-яких інших його порушень, від спроб недозволено обмежувати, ущемляти або принижувати будь-які права й законні інтереси, незалежно від їх належності – державній або недержавній організації, представникові влади, посадовій особі або громадянинові, іноземцеві, особі без громадянства [127, с. 315]. Метою правоохоронної діяльності є охорона та захист конституційного ладу, зокрема прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, законності та правопорядку. Правоохоронні функції держави забезпечують такі види діяльності: оперативно-розшукова діяльність, розслідування кримінальних проваджень та справ про адміністративні правопорушення, охорона громадського порядку, розвідувальна діяльність, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов суддів, постанов та приписів органів досудового слідства й прокуратури, надання правової допомоги, контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордони, контроль і нагляд за виконанням законів [127, с. 319].

Валуйко О. М., Дручек О. М. вважають, що поняття правоохоронної діяльності має широке та вузьке розуміння [21, с. 98]. У широкому розумінні – це діяльність усіх державних органів та недержавних організацій щодо забезпечення дотримання прав та свобод громадян, їх реалізації, забезпечення законності та правопорядку; у вузькому – це діяльність спеціально уповноважених органів, спрямована на охорону прав і свобод громадян, правопорядку та забезпечення законності, що реалізується в установленій законом формі та в межах повноважень, наданих цим органам. На думку авторів, найтипівішими ознаками, що розкривають соціальне призначення правоохоронної діяльності є визначений напрям діяльності, завдання,

компетенція та володіння спеціальними повноваженнями з метою охорони права [21, с. 99].

Ботвінов Р. Г. у визначенні поняття правоохоронна діяльність виходить із виділення загального об'єкта охорони – правопорядку, що гарантує правовий порядок економічних відносин, а також такі громадянські цінності, як життя, недоторканність і свобода людини [13, с. 45]. Відтак правоохоронна діяльність є правовою діяльністю за формою і змістом, що охоплює такі цілеспрямовані дії, як виявлення загроз існуючому правовому порядку, попередження та припинення відповідних порушень, відновлення правового правопорядку, застосування заходів юридичної відповідальності до порушників правопорядку. Ботвінов Р.Г. вказує, що цілі, завдання і функції правоохоронної діяльності обумовлені різноманітністю конкретних об'єктів правової охорони. Специфіка і форма охорони громадянських відносин визначає функціональне навантаження суб'єктів правоохоронної діяльності та в свою чергу виступає причиною утворення множинності відповідних суб'єктів (органів, установ і посадовців). Істотними ознаками правоохоронної діяльності є владність, предметність, правова опосередкованість, багатосуб'єктність і законність [13, с. 45].

Марочкін І. Є., Афанасьєв В. В., Бабкова В. С. виділяють такі істотні ознаки правоохоронної діяльності: 1) спрямованість на охорону права від будь-якого виду порушень; 2) визначені форми реалізації: а) розгляд юридичнозначимих справ та застосування в межах повноважень до правопорушників примусових заходів та стягнень; б) виявлення правопорушень та осіб, причетних до їх вчинення; в) обвинувачення у вчиненні правопорушення; г) представництво й захист порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; г) нагляд за додержанням законів; 3) докладна та усебічна регламентованість законодавством, у тому числі через встановлення особливих процедурних (процесуальних) правил; 4) реалізація через визначені законом або підзаконними актами процедури; 5) виконання уповноваженими суб'єктами, що мають необхідну

підготовку [61, с. 7-8]. Звідси дослідники подають визначення правоохоронної діяльності як діяльності з охорони права, що здійснюється уповноваженими суб'єктами за законодавчо закріпленою процедурою та полягає у розгляді юридичнозначимих справ, виявленні правопорушень та осіб, причетних до їх вчинення, обвинуваченні у вчиненні правопорушення, представництві й захисті порушених прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [61, с. 9].

Отже, відсутність єдиного підходу у тлумаченні терміну «правоохоронна діяльність» призвело до того, що у правовій науці низка вчених обстоюють позицію, що це діяльність уповноважених державних органів у сфері протидії кримінальним правопорушенням; інші визначають її як протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням (з акцентом на кримінологічному аспекті запобігання), решта пов'язують розуміння правоохоронної діяльності з підтримкою громадського порядку. У своїх поглядах на тлумачення правоохоронної діяльності ми виходимо із її завдань, обумовлених кримінологічною ситуацією у суспільстві та рівнем економічного розвитку останнього, тому вважаємо, що це діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, підтримки громадського порядку у суспільстві, охорони прав особи, гарантованих державою.

Зміст правоохоронної діяльності визначається її істотними ознаками, тобто спеціальною охороною права. Чинним законодавством передбачено, що правоохоронна діяльність може мати лише державну форму. Для здійснення конкретного виду охорони права державою утворюється відповідний орган – державна установа (державна юридична особа), що діє в системі органів виконавчої влади та виконує на підставі нормативних актів спеціальні державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні) у зовнішній та внутрішній політиці. Для держави правоохоронні функції є

основними (головними, визначальними), тому для них обов'язковим є процедури реалізації [127, с. 319].

Діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку у науковій літературі здебільшого пов'язують із складовою підвищення ефективності охорони та зміцнення громадського порядку, захисту прав і свобод громадян. Термінологія законодавства визначає термін «громадськість» як одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їхнє об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою [45].

Московець В. І. під громадськістю розуміє соціально-активну частину суспільства (організовану сукупність людей), яка за певних обставин так або інакше згуртувалася навколо конкретних спільних інтересів та яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, визначає основні напрями його розвитку, користується великим впливом та повагою [58, с. 633]. До її складу можуть входити одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації, групи, які діють згідно з чинним законодавством України та практикою задля захисту власних законних прав, свобод та інтересів у галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, а також у соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах. Московець В. І. зазначає, що громадськість як активне соціальне утворення в певний момент об'єднує всіх тих, хто зіштовхується із спільною проблемою щодо суспільних інтересів, і дозволяє спільно шукати шляхи її розв'язання [58, с. 633].

Ст. 1 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» («Засади участі громадян в охороні громадського порядку і державного кордону») передбачено, що громадяни України мають право створювати в установленому законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та

органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних і кримінальних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин [107]. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо [107].

Право громадян України на свободу об'єднання у громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей визначено ст. 36 Конституції України [47]. Однак, як зазначає Тибінка Х. І., власне з цього приводу в Україні наявні зловживання з боку майбутніх громадських формувань, що утворюються для досягнення певної мети – для проведення мітингів чи для відстоювання інтересів конкретних осіб чи структур, а не загалом громади [124].

Мірошник О. В., Чумак Ю. В. відмічають бездіяльність українських громадських формувань з охорони громадського порядку, головну причину якої вбачають у недосконалості процедури реєстрації [55]. Власну позицію автори пояснюють тим, що законодавство не передбачає діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону без статусу юридичної особи, а також наявними складнощами, пов'язаними із відповідністю громадських організацій такого типу критеріям, визначеним спеціальним законодавством, а саме: Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [107], Законом України «Про громадські об'єднання» [72], Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та

деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [75]). Громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону повинні, зокрема, створюватися у складі не менше ніж 10 осіб, їх засновниками можуть бути лише громадяни України, положення статуту громадського формування з охорони громадського порядку потребує узгодження з керівництвом відповідного територіального органу Національної поліції, а також органу виконавчого органу, на території якої діятиме організація, рішення про їх створення має бути підтримане відповідним органом Національної поліції [55].

Маляр Г. В. вважає, що недосконалість українського законодавства ставить під сумнів прозорість діяльності громадських формувань в охороні громадського порядку та державного кордону [53]. На користь такої думки свідчить низка аргументів. По-перше, законодавством не передбачені інструменти прямого контролю громадою діяльності громадського формування. Це означає, що жителі територіальної громади, які не є членами громадського формування, з приводу неналежної діяльності останнього можуть звернутися із заявами лише до органів державної влади. По-друге, неточність формулювання ст.12 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [107] не виключає членства у громадських формуваннях осіб із знятою чи погашеною судимістю. Це підвищує певну небезпеку для пересічних громадян, оскільки подібні особи залишаються носіями кримінальної субкультури. По-третє, не виключеним є ризик створення «фейкових» громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону для отримання коштів з державного та місцевого бюджетів [53].

Отже, діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону являє собою цілеспрямовану активність зареєстрованої у передбачуваному законом порядку юридичної особи з узгодженими з органами Національної поліції та підрозділами Державної

прикордонної служби України положенням (статутами), інформацією про склад керівного органу, а також списками членів формування [107]. За змістом така діяльність повинна відповідати критеріям, висунутим до неї спеціальним законодавством, інакше вона вважатиметься незаконною.

Система взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю представлена діяльністю фізичних та юридичних осіб. Перебуваючи у постійній динаміці, варіативно вона може виступати як вид правоохоронної діяльності або як вид цивільно-правової послуги, інакше допомогою у виконання правоохоронних функцій органам державної влади. Стрижневим елементом такої взаємодії є те, що вона характеризується певним змістом, який виражається в сукупності організаційних, охоронних, технічних та інших заходів, спрямованих на збереження життя та здоров'я фізичних осіб та їх власності [117, с. 62-63].

Ст. 18 Закону України «Про охоронну діяльність» («Організація взаємодії з правоохоронними органами») передбачено, що взаємодія суб'єктів охоронної діяльності та правоохоронних органів визначається взаємодопомогою у попередженні, припиненні і розкритті кримінальних правопорушень та забезпеченні громадського порядку. Така діяльність не повинна порушувати зобов'язання суб'єктів охоронної діяльності за договором, предметом якого є надання послуг з охорони [104]. Ст.19 цього нормативного акту («Організація взаємодії з правоохоронними органами») визначено три форми такої взаємодії, зокрема: 1) проведення спільних нарад, консультацій; 2) обмін інформацією з питань попередження та припинення правопорушень; 3) інших не заборонених законодавством заходів за умови, що не порушуються права та обов'язки суб'єктів господарювання і здійснення таких заходів належить до відповідного правоохоронного органу [104].

П. 4 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» («Права громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону») визначено, що для виконання завдань з охорони громадського порядку і

державного кордону громадські формування та їх члени мають право взаємодіяти з іншими органами громадської самодіяльності. Така діяльність передбачає ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами схильними до вчинення адміністративних та кримінальних правопорушень, надання допомоги у боротьбі з кримінальними правопорушеннями у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі та у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів, охорони природи і пам'яток історії та культури, забезпечення безпеки дорожнього руху [107].

Сачава А. Г., наголошуючи на злитті характеру і змісту дій органів внутрішніх справ і підприємств, які здійснюють приватну охоронну діяльність, у сфері охорони правопорядку, в їх взаємодії виділяє такі форми: спільна діяльність (проведення заходів) правоохоронної спрямованості; надання взаємодопомоги та підтримки один одному; обмін інформацією з питань попередження та припинення різних правопорушень; спільна розробка та планування заходів щодо удосконалення охорони власності; попередження правопорушень [114, с. 14].

Необхідність такої взаємодії дослідник обґрунтовує низкою причин, зокрема:

- 1) однотипністю завдань, що постають перед правоохоронними органами та суб'єктами охоронної діяльності;
- 2) відмінностями в обсязі повноважень підприємств, що мають ліцензію на здійснення охоронної діяльності, та правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;
- 3) можливостями у використанні превентивних заходів та засобів примусу, що застосовуються для вирішення завдань у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;
- 4) спорідненістю методів та прийомів забезпечення захисту життя, здоров'я та майна фізичних та юридичних осіб, а також запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням;

5) специфікою заходів, що вживаються для забезпечення безпеки особи та майна;

б) взаємозалежністю кінцевих результатів спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності та правоохоронних органів [114, с. 14].

Отже, взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю представлена складною системою дій державних органів виконавчої влади, юридичних та фізичних осіб, що забезпечують інформаційний обмін, запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, охорону громадського порядку та прав людини, гарантованих державою. Ознаками такої діяльності є цілеспрямованість, динамічність позицій її учасників.

Основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю визначаються специфікою діяльності активного учасника, характеристикою сторін, що беруть участь у цій діяльності, та особливостями власне процесу взаємодії. Для суб'єктів охоронної діяльності сфера взаємодії з правоохоронними органами пов'язана із самостійним ліцензійним провадженням господарської діяльності з надання послуг охорони на об'єкти, які не перебувають під державною охороною. Громадські формування, метою створення яких є охорона громадського порядку та державного кордону, виконують покладені функції за повного узгодження дій з правоохоронними органами, тому до взаємодії із суб'єктами охоронної діяльності їх включення не можливе без останніх. Водночас ущільнення зв'язків у системі взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю не дозволяє виокремити з них головний компонент, який може існувати самостійно, забезпечуючи бездоганне виконання правоохоронних функцій держави.

Складність природи об'єкта дослідження, що йому присвячено підрозділ 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», потребує аналізу та розуміння особливостей адміністративно-правового статусу

суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у суспільних відносинах, що вникають між ними як сторін взаємодії. На цьому буде зосереджено увагу у наступному підрозділі.

1.2. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії

У підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми наголошували на складній системі взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, визначили ознаки та напрями такої діяльності. З огляду на багатогранність досліджуваного явища у підрозділі 1.2. «Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії» закономірним є окреслити власну пізнавальну діяльність в аспекті завдань законодавства України про адміністративні правопорушення.

Ст. 1 КУпАП («Завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення») закріплено, що завданнями законодавства України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [42]. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 №878 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» визначає, що формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку,

надання поліцейських послуг, а також захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні забезпечується МВС як головним органом у системі центральних органів виконавчої влади [89].

Повноваження з охорони об'єктів права державної власності та державної охорони, охорони фізичних осіб, об'єктів права приватної і комунальної власності, а також здійснення технічних заходів охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом та іншими нормативними актами, МВС делегувала поліції охорони, що є структурним підрозділом Національної поліції [100], [90]. Делегування правоохоронних функцій у сфері охорони суб'єктам недержавної охоронної діяльності, про які йшлося раніше та на які вказує Міщук І. В. [56, с. 186], МВС реалізує через ліцензування окремих видів господарської діяльності у випадках, передбачених законом, та контроль за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов [89].

Завальний М. В. вбачає у таких повноваженнях МВС аутсорсинг, що застосовується в органах державної влади для скорочення обсягів роботи у сфері охорони [29]. Аутсорсинг здійснюється шляхом передачі центральним органом в системі органів виконавчої влади визначених функцій іншим суб'єктам, що спеціалізуються у відповідній сфері [39, с. 172]. На думку Квеліашвілі І. М., перевагами застосування аутсорсингу є те, що він дозволяє органам виконавчої влади збільшити ефективність виконання завдань за певним напрямом, ергономічно використовувати власні внутрішні ресурси та відповідає основним принципам реформування державного управління, а саме: впровадження ринкових механізмів у державне управління; підвищення вимог до ефективності і результативності діяльності органів влади; прозорість державного управління; децентралізація управління [39, с. 172].

Кавун О. О., Маркітан О. І. вважають, що аутсорсингу притаманний характер невизначеності [36]. Позитивними сторонами аутсорсингової взаємодії є те, що вона дозволяє отримати послуги вищої якості і, частіше за

все, дешевші, поліпшує інноваційні можливості за напрямом, дозволяє зосередитися на тих завданнях, які бажано зберегти під безпосереднім контролем, надає можливість перерозподілу ресурсів, які ефективно виконуються, створює можливість скорочення допоміжного штату працівників та залучення спеціалістів з високою кваліфікацією для здійснення основних завдань діяльності, сприяє більш якісному виконанню важливих функцій спеціалізованими підприємствами, гарантує надійність послуг, що надаються аутсорсером, за рахунок поєднання спеціалізації та досвіду. Водночас недоліками аутсорсингу, як зазначають науковці, є висока ймовірність втрати конфіденційної інформації, зниження оперативності отримання інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень, можливість втрати контролю за деякими видами діяльності, які в сукупності з основним видом забезпечували організації успіх на споживчому ринку та приносили високу дохідність, змінюваність аутсорсерів у зв'язку із банкрутством, недоопрацьованість законодавчої бази та методології регулювання ринку аутсорсингу [36].

Ясінська Т. В., Процак І. С. зауважують, що застосування аутсорсингу підприємствами здатне спричинити суттєвий вплив на їх діяльність [137, с. 8]. Для того, щоб цей вплив мав позитивні наслідки, рішення про участь в аутсорсинговому співробітництві повинно бути належним чином обґрунтоване. Показник ефективності аутсорсингу, зазначають дослідники, дозволяє оцінити результативність співпраці підприємства-замовника з підрядником на таких етапах: етапі здійснення взаємодії з метою контролю та регулювання реалізації аутсорсингового проекту; етапі завершення взаємодії з метою оцінювання її наслідків та формулювання відповідних висновків; етапі прийняття рішення про доцільність участі в аутсорсинговій взаємодії [137, с. 8].

При цьому Т. В. Ясінська, І. С. Процак наголошують на тому, що рішення про доцільність аутсорсингової взаємодії повинні ґрунтуватися не лише на показниках ефективності запланованої співпраці, а й низькому рівні

їх очікування. Наприклад, відсутності власних потужностей та капіталу для їх створення, недостатньої кваліфікації персоналу, нестачі досвіду виконання певного виду робіт [137, с .8].

Отже, охоронна діяльність, окрім того, що є частиною правоохоронної діяльності, в аутсорсинговій взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами виступає окремою складовою системи економічної безпеки підприємств, установ та організацій. Окремими компонентами цієї системи є заходи захисту матеріальних цінностей, фінансових і виробничих ресурсів, облік матеріальних цінностей, режим поведінки персоналу установи, підприємства чи організації, режим роботи власне підприємства тощо. Формами охоронної діяльності є фізична та технічна охорона. Фізична охорона забезпечується встановленням стаціонарних постів, супроводженням охоронцями вантажів і цінностей, патрулюванням, роботою груп швидкого реагування, особистою охороною фізичних осіб тощо. Технічна охорона охоплює технічні засоби охоронної та пожежної сигналізації, спостереження за навколишньою територією та внутрішнім приміщенням об'єкта охорони, засоби затримання [117, с. 64].

Заходи з охорони майна повинні забезпечувати недоторканність, цілісність будівель, споруд, територій, акваторій, транспортних засобів, валютних цінностей, цінних паперів та іншого рухомого та нерухомого майна власника, запобігати та / або не допускати чи припиняти протиправні дії щодо нього, зберігати його фізичний стан, припиняти несанкціонований власником доступ до нього та гарантувати здійснення власником цього майна всіх належних повноважень стосовно останнього. Заходи з охорони фізичної особи повинні забезпечувати особисту безпеку, життя та здоров'я індивідуально визначеної фізичної особи (групи осіб), запобігати та не допускати негативного впливу факторів (діяльності або бездіяльності) протиправного характеру [104].

За даними МВС, на початку 2019 року ліцензії у сфері охоронної діяльності отримали 6,7 тисяч підприємств, поміж яких 20% мають юридичну

адресу у м. Києві (Рисунок 1) [62]. Це вказує на те, що аутсорсинг охоронної діяльності зосереджений не лише у столиці держави, де процес безпосередньої взаємодії між її суб'єктами та правоохоронними органами може бути найщільнішим, але й має поступовий розвиток на всій території України.

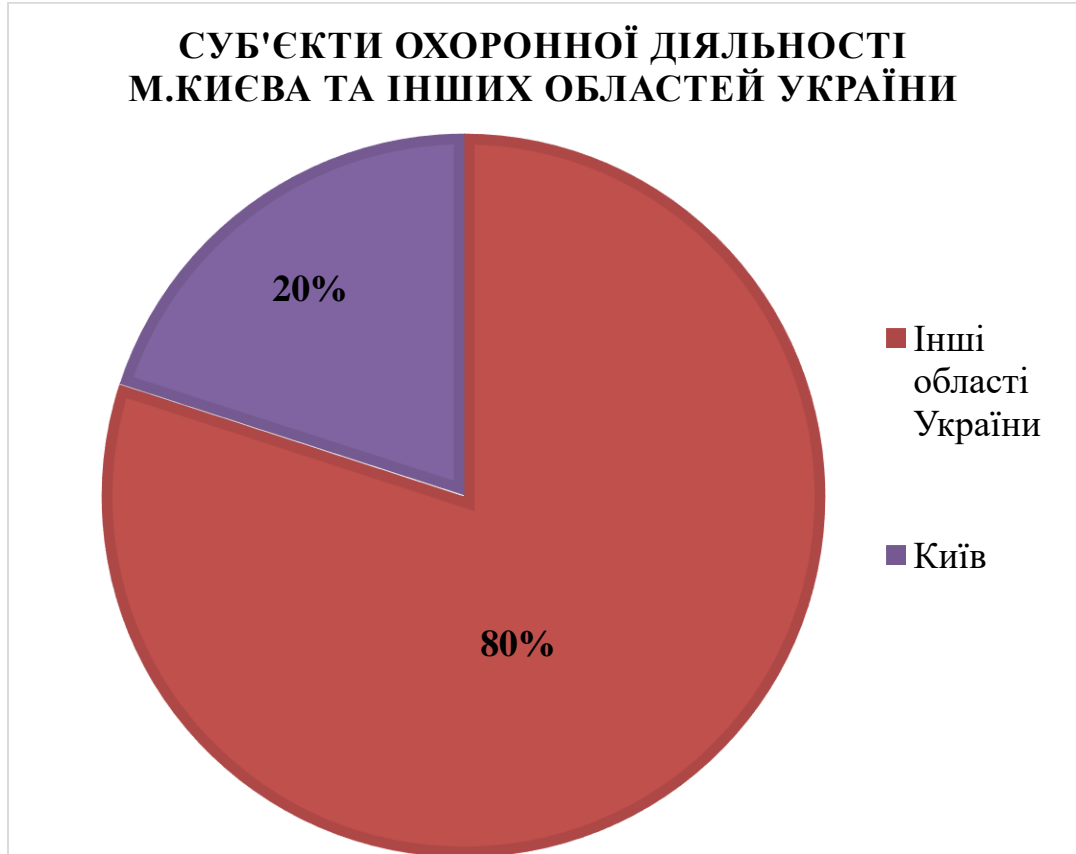


Рисунок 1

Понад 95% суб'єктів надають послуги у сфері охоронної діяльності лише за одним регіоном, близько 3% надають послуги в декількох областях, здебільшого які розташовані поруч. 1-2% суб'єктів охоронної діяльності мають територіально розгалужену мережу представництва та можуть надавати окремі види послуг у багатьох областях України (Рисунок 2) [62].



Рисунок 2

Постановою Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 №834 «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» передбачено утворення Департаменту поліції охорони як міжрегіонального територіального органу Національної поліції, відділу поліції охорони об'єктів стратегічного значення, 26 управлінь поліції охорони, зокрема у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях, в АР Крим та м. Севастополі, м. Києві, Управління з фізичної безпеки в м. Києві, Криворізький міський відділ Управління поліції охорони в Дніпропетровській області та Маріупольський міжрайонний відділ Управління поліції охорони в Донецькій області [69]. Створення

міжрегіонального підрозділу з структурними територіальними одиницями у складі Національної поліції дозволяє забезпечити рівновагу у наданні охоронних послуг державними та недержавними організаціями, а також уникнути недоліків аутсорсингової взаємодії у ситуації, коли суб'єкт недержавної організації припиняє своє існування.

Завальний М. В. висловлює позицію, що для уникнення недоліків аутсорсингової взаємодії поліцію охорони необхідно перетворити на окреме державне підприємство, на яке було б покладено обов'язок забезпечувати охорону особливо важливих об'єктів [29, с. 135]. Інакше, продовжує науковець, виключити з повноважень поліції здійснення на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності [100], перепрофілювати завдання поліції охорони на охорону таких особливо важливих об'єктів як органи державної влади, важливі об'єкти енергетичної інфраструктури, важливі об'єкти транспортної інфраструктури, важливі об'єкти медичної інфраструктури, посольства тощо [29, с. 135].

За показником щорічного валового продукту у загальній кількості компаній, що є суб'єктами недержавної охоронної діяльності, 32 – це великі підприємства, 75 – середні підприємства, 625 малі та 6062 становлять суб'єкти, фактична охоронна діяльність яких не здійснюється (так звані «мікропідприємства») (Рисунок 3). За даними соціологічного моніторингу інформації від представників сфери безпеки, загальний показник діючих суб'єктів у сфері охоронної діяльності становить 832 компанії, а мікропідприємства здебільшого є дочірніми підприємствами, створеними для оптимізації оподаткування») [62].



Рисунок 3

Наведені статистичні показники свідчать про успішність розвитку ринку охоронних послуг, пори те, що у науковій літературі наявні позиції щодо суцільної монополії у цій сфері поліції охорони [29; 56].

Основними напрямками діяльності суб'єктів у сфері охоронної діяльності є фізична охорона об'єктів, охорона фізичних осіб, пультовий моніторинг, реагування на тривожні повідомлення групами мобільного реагування, інкасація та супроводження вантажів. Соціологічним моніторингом виявлено, що близько 10% охоронних структур надають повний спектр перерахованих послуг, решта мають спеціалізацією за 1-2 напрямками (Рисунок 4) [62].



Рисунок 4

Така вузькоспрямованість суб'єктів охоронної діяльності обумовлена її основними ознаками та специфікою адміністративно-правового регулювання. Основними ознаками охоронної діяльності є наявність у ліцензіата необхідної матеріально-технічної бази, ліцензії на здійснення господарської діяльності пов'язаної із захистом майна, забезпеченням прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та фізичних осіб, наявність державного контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб, здійснення її стосовно об'єктів, на які не розповсюджується сфера державної охорони [104]. Специфіка адміністративно-правового регулювання полягає в тому, що охоронна діяльність суб'єктами підприємництва може здійснюватися після отримання ліцензії на надання охоронних послуг [43, с. 62]. МВС за таких умов виступає органом ліцензування, а самі ліцензійні умови встановлюють особливі вимоги до здійснення охоронної діяльності. Документи, що подаються на отримання ліцензії, повинні засвідчувати відповідність

персоналу охорони встановленим вимогам та наявність засобів транспорту реагування. Суб'єкт підприємництва, що ініціював рішення отримати ліцензію на здійснення охоронної діяльності, повинен виконати особливі кадрові, організаційні та технологічні вимоги. Кадрові вимоги пов'язані із рівнем освіти та стажем роботи персоналу охорони. Організаційні вимоги передбачають укладання цивільних договорів та взаємодію з органами Національної поліції. Технологічні вимоги визначають перелік обладнання, яке повинно використовуватися під час надання охоронних послуг [43, с. 62].

Правоохоронні органи, як слушно зазначають Валуйко О. М., Дручек О. М., є складовими елементами національної безпеки, становлячи сектор сил безпеки та оборони [21, с. 100]. Особливості їх статусу розкриваються через наявність завдань у сфері забезпечення державної і національної безпеки, охорони прав і свобод людини і громадянина. Сектор безпеки і оборони України становить система органів державної влади, Збройних сил України, інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України та оборони держави, охорони прав і свобод людини і громадянина [21, с. 100]. Роль правоохоронних органів серед інших органів, які становлять сектор охорони прав і свобод людини і громадянина, полягає у виконанні покладених на них завдань, найголовнішими з яких є забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [100].

Щодо адміністративно-правового статусу громадських формувань з охорони громадського порядку, то тут, попри всю прозорість законодавчого регулювання, маємо чимало проблем. Як зазначалося у підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», головною метою громадських формувань є спільне патрулювання вулиць з поліцією чи кордону з прикордонною службою, допомога органам правопорядку в реагуванні на

адміністративні та кримінальні правопорушення. Аналітичні дані, наведені Х. І. Тибінкою, свідчать, що поміж великої кількості зареєстрованих громадських формувань дуже невеликий відсоток виконують покладені на них завдання та функції [124]. За ініціативою органів Національної поліції органи реєстрації мають право припиняти їх діяльність, але на сьогоднішній день це не вирішує питання зайвої чисельності громадських формувань на фоні відсутності загального уніфікованого обліку таких утворень. Результати дослідження Центру політико-правових реформ виявили, що уніфікована система обліку громадських формувань з охорони, їх чисельності та наявних спецзасобів ведеться лише на обласному та міському рівнях [124].

На сайті державної прикордонної служби подана довідкова інформація, в якій зазначається, що протягом року кількість громадських формувань з охорони державного кордону зросла на 14% (становить 65 одиниць), а кількість їх членів на 31% (становить 1479 осіб) (Рисунок 5) [25].

ДИНАМІКА ЗРОСТАННЯ ЧИСЕЛЬНОСТІ ГРОМАДЧЬКИХ ФОРМУВАНЬ З ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ

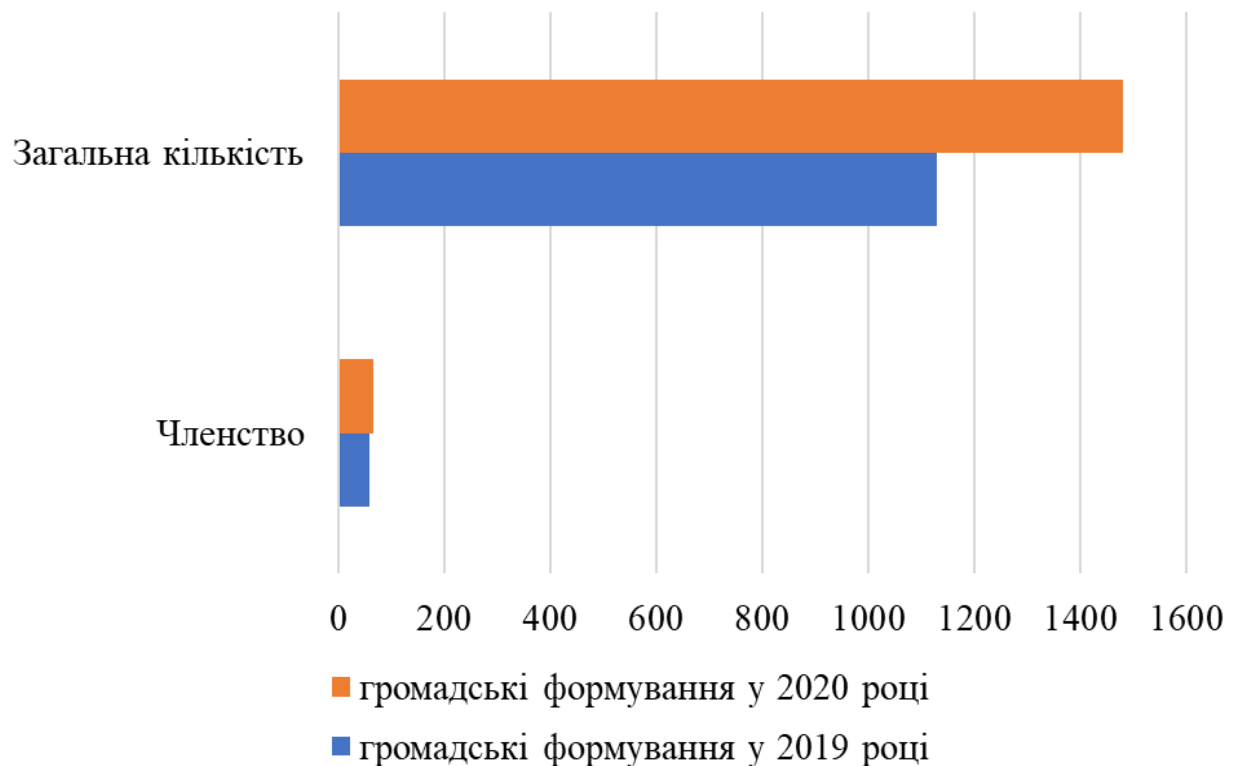


Рисунок 5

З одного боку такі показники свідчать про активне залучення громадськості до справ громадян, з іншого – нагальною є потреба нормативного врегулювання цієї сфери діяльності.

Отже, безпосередніми учасниками ринку охоронних послуг в Україні є поліція охорони та приватні охоронні підприємства. Участь громадських формування з охорони громадського порядку та державного кордону в аутсорсинговій взаємодії законодавчо не передбачає самостійності.

Службову діяльність органи та підрозділи поліції охорони здійснюють на договірних засадах, що закріплено наказом МВС від 07.07.2017 №577 «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань фізичної охорони об'єктів» [102]. Під час здійснення охоронної діяльності ними виконуються завдання з:

1) охорони об'єктів (майна) усіх форм власності шляхом контролю за станом майнової безпеки об'єкта охорони, використання пунктів централізованого спостереження та оперативного реагування нарядів поліції охорони на повідомлення про спрацювання технічних засобів охорони чи інші повідомлення про правопорушення ;

2) охорони валютних та інших цінностей, вантажів під час їх перевезення транспортними засобами, інкасації;

3) охорони фізичних осіб шляхом запобігання загрозам особистій безпеці фізичної особи, яка охороняється;

4) інші повноваження відповідно до законодавства України та нормативно-правових актів МВС [102].

Наряди поліції охорони під час несення служби мають право застосовувати та використовувати вогнепальну зброю, спеціальні засоби, фізичний вплив (силу), технічні засоби охорони, транспортні засоби (спеціалізовані та оперативні транспортні засоби, транспортні засоби, надані замовником), засоби (комплекси) телекомунікації та інформаційно-телекомунікаційні системи, прилади контролю, інженерні споруди і загородження, службових собак. Для підвищення ефективності несення

служби з організації охорони об'єктів дозволяється використовувати відповідно до призначення технічні засоби охорони (засоби та комплекси сигналізації, системи, прилади, технічні засоби спостереження, засоби освітлення, технічні засоби контролю) [102].

Суб'єкти охоронної діяльності надають охоронні послуги за наявності відповідної ліцензії на договірних засадах. [104]. Під час здійснення охоронної діяльності ними виконуються завдання з: охорона майна громадян; охорона майна юридичних осіб; охорона фізичних осіб [104].

Персонал охорони здійснює свої завдання шляхом використання пунктів централізованого спостереження, технічних засобів охорони, транспорту реагування, службових собак, контролю за станом майнової безпеки об'єкта охорони, запобігання загрозам особистій безпеці фізичної особи, яка охороняється, реагуванням в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані з посяганням на об'єкт охорони. Перелік окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями, визначається постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2013 №421 «Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями» [91]. Умови охорони небезпечних і цінних вантажів при перевезенні та їх перелік визначає Кабінет Міністрів України [94]. Вимоги щодо будівельного, конструктивного та технічного забезпечення пунктів централізованого спостереження визначаються у ліцензійних умовах. Транспорт реагування суб'єктів охоронної діяльності є спеціальним транспортом і обладнується засобами радіотехнічного зв'язку, кольорографічними схемами та написами, відповідними світловими та звуковими сигналами у порядку, визначеному наказом МВС від 18.04.2013 №375 «Про затвердження Порядку обладнання транспорту реагування суб'єкта охоронної діяльності засобами

радіотехнічного зв'язку, кольорографічними схемами (написами), світловими та звуковими сигналами» [92; 104].

Повноваження суб'єктів охоронної діяльності у наданні послуг охорони визначають за ними право придбавати, зберігати та використовувати в установленому законодавством порядку спеціальні засоби, зокрема 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, електрошокові пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначені патрони [88], використовувати в установленому порядку радіочастоти, службових собак, технічні засоби охоронного призначення, транспорт реагування [104]. Під час організації та здійснення охоронної діяльності суб'єктам господарювання забороняється придбавати та використовувати майно, визначене законодавством для виключного використання військовими формуваннями та правоохоронними органами, використовувати ознаки належності (елементи символіки, формений одяг тощо) до Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Управління державної охорони України, Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних, природоохоронних і контролюючих чи інших органів виконавчої влади, їх спеціальних підрозділів, у тому числі в назві суб'єкта охоронної діяльності, на одязі, транспорті реагування, будівлях, у документації [104].

Недоліки аутсорсингу, пов'язані із залученням суб'єктів охоронної діяльності до правоохоронних функцій, законодавчо врегульовуються заборонами для них створювати перешкоди чи заважати діяльності представників правоохоронних та інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також громадянам у здійсненні ними повноважень, наданих їм законами та іншими нормативно-правовими

актами, розголошувати відомості про вжиті заходи щодо організації та здійснення охоронної діяльності, а також інформацію з обмеженим доступом та інформацію про особу, яка охороняється, що стали відомі у зв'язку із здійсненням охоронної діяльності, крім випадків, передбачених законодавством, приховувати факти про кримінальні правопорушення, що вчиняються або готуються, незалежно від інтересів замовника послуг з охорони, охороняти фізичну особу, яка вчиняє адміністративне або кримінальне правопорушення або намагається їх вчинити, здійснювати дії, що посягають на права, свободи та власність фізичних осіб, а також ставлять під загрозу їх життя та здоров'я, честь, гідність і ділову репутацію, використовувати засоби радіозв'язку без наявності дозволу на їх використання на наданих радіочастотах, здійснювати заходи, що належать до оперативно-розшукових відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [101], залучати до охоронних заходів осіб, які не подали документів, необхідних для влаштування на роботу, або не відповідають кваліфікаційним вимогам, брати участь у виконанні судових рішень під час виконавчого провадження, вдаватися до дій, спрямованих на силове протистояння між персоналом охорони різних суб'єктів господарювання [104].

Громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюється і діє у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі положення (статуту) про нього. Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [107], на які, згідно із ст. 6 КУпАП («Запобігання адміністративним правопорушенням»), покладено завдання запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України [42].

Повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України [107]. Члени громадських формувань наділені правом доставляти до органів Національної поліції, в підрозділи Державної прикордонної служби України, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, складати протоколи про адміністративні правопорушення [107]. Законодавчо врегульованим є застосування ними заходів фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони, але лише під час спільного виконання з поліцейськими або прикордонниками покладених завдань з охорони громадського порядку та державного кордону. Застосовувати або використовувати зброю за інших обставин членам громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону забороняється. Застосування сили чи спеціальних засобів повинно здійснюватися після попередження про можливість її застосування, хоча не виключені випадки, коли застосування заходів фізичної впливу, спеціальних засобів індивідуального захисту та самооборони може здійснюватися без попередження [107].

Отже, адміністративно-правова діяльність суб'єктів охоронної діяльності та громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону визначається завданнями запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням. Протидія адміністративним та кримінальним правопорушенням законодавчо визначена як така, що може виконуватися громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та кордону, але з поправкою на допоміжні функції. Поліція охорони як

структурний підрозділ Національної поліції має переваги у застосуванні та використанні вогнепальної зброї при наданні охоронних послуг, однак незаперечним фактом якості здійснення охоронної діяльності є контроль за відповідністю ліцензійних умов суб'єктів господарювання з боку ліцензіара.

На думку Сачава А.Г., пріоритетним над діяльністю суб'єктів охоронної діяльності є громадський нагляд. Власну позицію науковець обґрунтовує тим, що вони, насамперед, є суб'єктами підприємницької діяльності, а вже потім специфічними суб'єктами охоронної діяльності [114, с. 15]. Державний контроль, зазначає Сачава А.Г., за діяльністю таких суб'єктів, що здійснюється МВС України, іншими міністерствами і відомствами та підлеглим їм органами і підрозділами в межах їхньої компетенції, починається не з моменту набуття ними статусу ліцензіата у сфері охоронної діяльності, а з моменту реєстрації контролю органами виконавчої влади під час державної реєстрації [114, с. 15].

Ч.2 ст.1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» («Визначення термінів») визначає контроль як термін дотичний до державного нагляду, що передбачає діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [103]. У ч.4 ст.2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» («Сфера дії») мова йде вже про те, що за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов органами ліцензування здійснюється контроль [103].

Ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» («Громадський нагляд») передбачено розмежування цивільного контролю, що здійснюється за повноваженнями правоохоронних органів, від громадського нагляду обмеженнями сфери останнього виключно Законом України «Про державну таємницю» [99]. Як зазначає Братель С. Г., беручи до уваги традиції і спадкоємність у праві, ймовірність того, що терміни «контроль» і «нагляд» не будуть зведені в дійсності до одного терміну «контроль», є невисокою, оскільки існують сталі стереотипи юридичного світогляду, традиції у мові закону, а спадкоємність у праві є запорукою стабільності. Крім того, хоча в юридичному мовленні ці терміни часто вживаються як ідентичні та взаємозамінні, найчастіше під терміном «нагляд» розуміються такі різновиди нагляду як прокурорський нагляд та судовий нагляд або в межах поняття «контроль» як загального розглядають власне контроль та нагляд [17, с. 50].

Незважаючи на те, що у визначеннях контролю часто фігурує слово «нагляд», довідкові джерела не називають терміни «контроль» і «нагляд» абсолютними синонімами. В довідковій літературі досить поширеною є думка про те, що значення слова «контроль» співпадає із значенням слова «перевірка». Виходячи з цього, в найзагальніших рисах термін «нагляд» слід розуміти як «спостереження», а термін «контроль» як «спостереження з метою перевірки» [17, с. 50].

Контроль відносно нагляду є ширшим поняттям, тобто нагляд можна розглядати як елемент контролю або як контроль, звужений відносно сфери свого застосування. Нагляд має більш вузьку сферу застосування, тому в діючому законодавстві спостерігається тенденція заміни терміну «нагляд» на термін «контроль», а не навпаки. Контроль має статус родового поняття, котре охоплює «нагляд» як особливий вид «контролю» у деяких галузях права [17, с. 76].

Ч. 1, ч.3 ст.10 Закону України «Про національну безпеку України» («Громадський нагляд») закріплено, що громадяни України та ЗМІ можуть брати участь у громадському нагляді [99]. У здійсненні цивільного контролю

громадяни України можуть залучатися через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» [72] та іншими законами України. Засоби масової інформації, висвітлюючи питання національної безпеки і оборони, інформують суспільство про стан захисту національних інтересів України. На думку С. Г. Брателя, некоректно говорити про те, що діяльність громадян та ЗМІ є контрольною, оскільки їй непритаманний такий компонент, як межі здійснення, що разом із юридичною сферою, об'єктом і суб'єктом формують контроль як цілісну систему. Тому громадяни та ЗМІ повинні вважатися суб'єктами громадського нагляду, а не цивільного контролю [17, с. 77].

Отже, громадський нагляд – спостереження за дотриманням законності з боку складових сектору безпеки і оборони, що здійснюється об'єднаннями громадян, громадянами особисто та ЗМІ та виключає їх безпосереднє втручання в діяльність складових сектору безпеки і оборони [17, с. 76], що власне закріплено у ч.2 ст.10 Закону України «Про національну безпеку України» («Громадський нагляд») у гарантованих можливостях громадських об'єднань, зареєстрованих у встановленому законом порядку, а саме:

1) отримувати в установленому законом порядку від державних органів, зокрема від керівників складових сектору безпеки і оборони, інформацію з питань діяльності складових сектору безпеки і оборони, крім інформації з обмеженим доступом;

2) здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони, публічно презентувати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

3) проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам;

4) брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку сектору безпеки і оборони, питань правового і соціального захисту військовослужбовців та працівників розвідувальних та правоохоронних органів, зокрема звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей [99].

Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна відповідати принципам верховенство права, законності, підзвітності, прозорості, забезпечувати ефективність діяльності кожного учасника та сприяти виконанню функцій, спрямованих на зміцнення національної безпеки України. Реалізація такої діяльності повинна, на нашу думку, здійснюватися за двома напрямками: через державний контроль зі сторони органів виконавчої влади та громадський нагляд зі сторони пересічних громадян та ЗМІ.

Отже, особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії полягають у законодавчому закріпленні за учасниками права самостійно виконувати правоохоронні завдання, надавати послуги на договірних засадах за визначеними напрямками, застосовувати та використовувати заходи фізичного впливу (сили), спеціальні засоби, вогнепальну зброю, а також визначають особливості державного контролю та громадського нагляду за виконанням учасниками взаємодії, покладених функцій.

У запобіганні та протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням громадські формування з охорони громадського порядку та державного контролю наділені чималим колом повноважень. Однак можливість їх здійснення регламентована суворою підконтрольністю правоохоронним органам. Делегування правоохоронних функцій суб'єктам охоронної діяльності обмежено завданнями запобігання. Аутсорсингова взаємодія передбачає, що у випадку вчинення адміністративного чи кримінального правопорушення суб'єкти охоронної діяльності надають інформацію органам Національної поліції для подальшого реагування.

Багатоманітність та багатооб'єктність завдань у сфері охорони вимагає від МВС серйозних управлінських рішень, пов'язаних із делегуванням повноважень органам Національної поліції, суб'єктам охоронної діяльності та залученням громадськості. Постійні динамічні зміни у системи взаємодії останніх потребують комплексного дослідження генезису розвитку та сучасного стану її адміністративно-правового забезпечення. Про це йтиметься у підрозділі 1.3. «Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю».

1.3. Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю

У підрозділі 1.1 «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», аналізуючи взаємодію як філософську категорію, ми наголошували на важливості причинно-наслідкового зв'язку між суб'єктами, об'єктами та явищами, що пов'язані з нею. У підрозділі 1.2. «Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії» зазначали, що динамічність змін ролі активного учасника, що властива взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, потребують комплексного дослідження генезису розвитку та сучасного стану адміністративно-правового забезпечення останньої.

У науковій літературі традиційним став підхід досліджувати генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення правових явищ із застосуванням герменевтичного, синергетичного та системно-структурного методів. Личенко І. О. вважає, що такий підхід дозволяє комплексно здійснити аналіз, виділити ознаки та юридичні чинники, що впливають на предмет наукового розгляду, а також дає змогу визначити шляхи

вирішення наявних у певній сфері проблем [51]. Як зазначає Сірко В. С., розуміння адміністративно-правового забезпечення в науці адміністративного права має суттєві відмінності, тому дослідник, маючи за мету аналіз визначеного предмета наукового пізнання, повинен насамперед розглянути такі категорії, як «правове забезпечення» та «адміністративно-правове забезпечення» [118].

Личенко І. О., аналізуючи тлумачення терміну «правове забезпечення» у роботах Дручека О. М., Клименко О. В., Костюченка О. Є., Ліпкана В. А., Марченка М. М., Опалевої А. А., Шкребеця Є. Ф., приходять до висновку, що це складна, багатоаспектна категорія, що виявляється через тріаду дієслів «закріплювати – гарантувати – охороняти» та має двокомпонентне значення. Двозначність правового забезпечення полягає у тому, що воно є одночасно і діяльністю уповноважених державою суб'єктів щодо здійснення визначених функцій (динамічний компонент), і результатом зазначеної діяльності, що виявляється у фактичній реалізації правових приписів, прав та свобод громадян (статичний компонент) [51, с. 165].

На думку Степаненка К.В., виділення в категорії «правового забезпечення» динамічного та статичного компонентів пов'язане із започаткованими за часів Радянського Союзу дослідженнями, в яких виокремлювалися два самостійних блоки – гарантування прав і свобод та створення умов щодо їх реалізації, – а також вводилися до його складу як узагальненого явища нові елементи, зокрема, компетенція, охорона та захист [122, с. 8]. З таких наукових позицій зміст адміністративно-правового забезпечення визначається процедурою регулювання суспільних відносин, що виникають у реалізації прав і свобод людини та громадянина, нормами адміністративного права [35, с. 83], адміністративно-правовими заходами та засобами, спрямованими на створення умов, необхідних для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав та свобод [48, с. 45], та упорядкуванням суспільних відносин, їх юридичним

закріпленням, охороною, реалізацією та розвитком, що здійснюються державою через правові норми та приписи [112, с. 8].

Сірко В. С. вважає, що у тлумаченні дефініції «правове забезпечення» українські вчені надають пріоритет герменевтичному методу поміж інших загальнофілософських підходів і розуміють під нею цілеспрямований вплив на поведінку людей та суспільні відносини правовими (юридичними) засобами [118] Аналізуючи науковий доробок Барсукова К.В., Галунька В.В., Домбровської О.В., Ігоніної Р.В., Костюченка О.Є., Лазура Я.В., дослідник висловлює думку, що правове забезпечення доречно розкривати через лексеми на означення процесу та стану – «створення умов» або «впорядкування». Відтак правове забезпечення є здійснюване державою за допомогою адміністративно-правових норм та засобів упорядкування суспільних відносин з метою юридичного закріплення, охорони, реалізації, захисту та відновлення прав та інтересів відповідних суб'єктів [50, с. 8; 118, с. 5]. Правове забезпечення є безперервною діяльністю суб'єктів права, але, на думку Сірка В. С., не всі суб'єкти права можуть впливати на прийняття нормативних актів, що регулюють їх діяльність [118, с. 5].

Гумін О. М., Пряхін Є. В. під адміністративно-правовим забезпеченням розуміють упорядкування суспільних відносин уповноваженими державою суб'єктів, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорону, реалізацію і розвиток [23, с. 48]. У структурі адміністративно-правового забезпечення автори виділяють п'ять компонентів: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [23, с. 49].

Отже, адміністративно-правове забезпечення – це нормативне упорядкування суспільних відносин, що виникають в процесі та / або за результатами діяльності уповноважених державою суб'єктів і виявляються у фактичній реалізації правових приписів, прав та свобод громадян. В аспекті

взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю адміністративно-правове забезпечення повинно гарантувати відповідність спільної діяльності її учасників принципам верховенства права, законності, підзвітності, прозорості, сприяти ефективності їх дій, спрямованих на зміцнення національної безпеки України.

Першою спробою нормативно-правого регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю став Модельний закон про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятий на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентській асамблеї СНД [57]. Розділом VII цього нормативного акту («Взаємодія охоронних та розшукових організацій, сищиків та служб безпеки з правоохоронними органами у сфері охорони правопорядку та забезпечення безпеки») визначалися загальні положення взаємодії охоронних, розшукових організацій, сищиків та служб безпеки з правоохоронними органами (ст. 30), права та обов'язки охоронних, розшукових організацій, сищиків та служб безпеки в ній (ст. 31), участь охоронних, розшукових організацій, сищиків, служб безпеки у заходах правопорядку та боротьби із злочинністю (ст. 32) [57].

Суб'єкти охоронної діяльності, відповідно до ч.1, ч.2 ст.30 Модельного закону про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятого на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентській асамблеї СНД, наділялися правами та обов'язками щодо участі у забезпеченні безпеки. Правовий та соціальний захист охоронцям забезпечувала держава, а його законні вимоги при наданні сприяння правоохоронним органам щодо припинення правопорушень визначалися обов'язковими для виконання громадянами або особами без громадянства [57].

Здійснення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами у сфері охорони правопорядку та забезпечення безпеки мало реалізуватися за такими напрямками: забезпечення безпеки держави; охорона

правопорядку та боротьби із злочинністю; захист прав та законних інтересів громадян та забезпечення економічної безпеки юридичних осіб; захист прав та законних інтересів охоронних, розшукових організацій, сищиків, забезпечення власної безпеки; розшук злочинців, які приховуються, та розшук осіб, які пропали безвісті; розшук викраденого або втраченого майна, що знаходиться у приватній, державній або муніципальній власності або у власності іншої форми [57].

Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами, згідно із ч. 5 ст. 30 Модельного закону про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятого на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї СНД, здійснювалася на підставі угоди шляхом взаємного обміну інформацією, проведенням спільних або узгоджених заходів, передбачених законодавством. Правоохоронні органи на підставі угоди мали право надавати суб'єктам охоронної діяльності інформацію про наявність у фізичної особи судимості або перебування її у розшуку. Надання такої інформації правоохоронними органами передбачалося у вигляді відповіді на письмові запити та договорів про надання охоронних послуг суб'єктами охоронної діяльності [57].

Ст. 31 Модельного закону про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятого на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї СНД, закріплювалося, що при здійсненні взаємодії з правоохоронними органами суб'єкти охоронної діяльності мають право надавати їм інформацію, що цікавить, на підставі угоди про інформаційну підтримку або на підставі письмового запиту від цих органів, брати участь у заходах з охорони громадського порядку та протидії злочинності, здійснювати сприяння у розслідуванні та оперативно-розшукових заходах. Водночас суб'єкти охоронної діяльності зобов'язувалися інформувати правоохоронні органи відповідно до компетенції про виявлені загрози безпеці особи, суспільству та державі, повідомляти до відповідних правоохоронних органів про факти

підготовки та вчинення злочинів та за можливості застосовувати заходи щодо збереження слідів злочинів, сприяти правоохоронним органам у затриманні осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, злочинців, що перебувають у розшуку, а також зниклих безвісті осіб [57].

Отже, адміністративно-правове регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, представлене у Модельному законі про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятому на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентській асамблеї СНД, визначала паритетність відносин між суб'єктами господарської діяльності та правоохоронними органами. Громадськості відводилися другорядна роль допоміжних сил. Суб'єкти охоронної діяльності наділялися правами, що дозволяли виконувати їм правоохоронні функції. Це в свою чергу супроводжувалося наданням їм права застосовувати службову (вогнепальну) зброю та закріпленням за охоронною діяльністю прокурорського нагляду.

Модельний закон про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятий на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентській асамблеї СНД, є єдиним нормативним актом, що передбачав виконання суб'єктами охоронної діяльності завдань з протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням. Подальші нормативні документи, що набували чинність в українському законодавстві, обмежували взаємодію суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю завданнями запобігання.

Спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, МВС від 14.12.2004 №145/1501 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян» визначалося, що суб'єктами охоронної діяльності можуть бути лише зареєстровані в установленому чинним законодавством

України порядку юридичні особи незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, які провадять господарську діяльність, крім органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також фізичні особи – підприємці, які отримали ліцензії на право здійснення господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян [85]. Підзаконний акт встановлював кваліфікаційні вимоги до персоналу охорони, зокрема, керівника суб'єктів охоронної діяльності, охоронників, охоронців, та надавав їм право на оперативне реагування, під яким розумілися негайні, починаючи з мінімально необхідних, дії персоналу охорони, у тому числі за повідомленням третіх осіб, за фактами протиправних дій щодо об'єктів охорони, або на події та обставини, що завдають (можуть завдати) майнову шкоду володільцям, а також створюють очевидну загрозу особистій безпеці фізичних осіб, персоналу об'єкта охорони, іншим громадянам та персоналу охорони, з визначення конкретного місця можливого вчинення правопорушення чи виникнення небезпечних обставин, їх індивідуалізації, локалізації, а в разі потреби – нейтралізації, у тому числі припинення протиправних дій або інших згубних для майна та/або фізичних осіб наслідків [85].

В питаннях взаємодії з правоохоронними органами суб'єкти охоронної діяльності, згідно із пп. 2.2.3. наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, МВС від 14.12.2004 №145/1501 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян», зобов'язувалися негайно сповіщати орган внутрішніх справ за місцезнаходженням об'єкта охорони про вчинення протиправних посягань на об'єкт, що охороняється, виявлення крадіжок, інших правопорушень, уживати заходів щодо недопущення сторонніх осіб на місце події до прибуття представників органу внутрішніх справ [85]. Припинення протиправних дій охоронниками та охоронцями допускалося з дотриманням вимог законодавства про необхідну оборону, крайню

необхідність, затримання правопорушника та охорону праці, а залучення громадян до охоронної діяльності обмежувалося за віком, станом здоров'я і фізичного розвитку, недієздатністю або обмеженою дієздатністю, непогашеною чи незнятою судимістю за умисні злочини, судовими заборонами займатися охоронною діяльністю або роботою, пов'язаною з матеріальною відповідальністю, відсутністю реєстрації за місцем проживання в установленому законодавством порядку, а також щодо осіб, які ухиляються від призову на строкову службу [85].

Передача повноважень на ліцензування господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян МВС призвело до втрати у здійсненні охоронної діяльності особливостей, характерних правоохоронній діяльності. Фактично значну частину завдань, що раніше виконували суб'єкти охоронної діяльності, МВС прибрало на себе і питання взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повністю втрачало сенс. Наказ МВС від 01.12.2009 №505 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян» передбачав ущільнення вимог до кваліфікації персоналу охорони, зокрема, особа (особи) зі штату суб'єкта охоронної діяльності, до посадових обов'язків якої (яких) входила організація та проведення заходів охорони, контроль за виконанням персоналом охорони покладених на нього обов'язків, повинна була мати:

- вищу освіту та стаж роботи не менше трьох років на посадах офіцерського складу в підрозділах відомчої воєнізованої охорони, охоронних, оперативних та слідчих підрозділів органів внутрішніх справ, Служби безпеки країни або стажу не менше трьох років на командних посадах стройових частин та навчальних закладів Збройних Сил, на посадах начальницького складу правоохоронних органів, військових формувань;

- вищу освіту та стаж роботи на керівних посадах (директора, заступника директора, керівника філії, іншого відокремленого підрозділу) суб'єкта

охоронної діяльності не менше трьох років або стажу не менше трьох років на посадах, відповідальних за напрям охорони;

- вищу юридичну освіту та досвід роботи за спеціальністю не менше трьох років;

- вищу освіту за спеціальністю «Управління фінансово-економічною безпекою» та досвід роботи за спеціальністю не менше трьох років [86].

Охоронники, охоронці мали відповідати кваліфікаційним вимогам, визначеним наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 29.12.2004 № 336 «Про затвердження Випуску 1 «Професії працівників, що є загальними для всіх видів економічної діяльності» Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників», які висували кваліфікаційні вимоги до фахівця залежно від охорони об'єктів за ступенем ризику та вимагали наявності в особи повної загальної середньої освіти та професійно-технічної освіти або повної загальної середньої освіти та професійної підготовки на виробництві, без вимог стажу роботи або зі стажем роботи за професією (службовою діяльністю), пов'язаною із захистом громадського порядку, боротьбою зі злочинністю, охороною об'єктів та майна залежно від розряду [81].

Хоча наказ МВС від 01.12.2009 №505 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян» так само, як і наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, МВС від 14.12.2004 №145/1501 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян», передбачав право суб'єктів охоронної діяльності на припинення протиправних дій щодо об'єктів охорони з дотриманням вимог законодавства України про необхідну оборону, крайню необхідність, затримання правопорушника, здійснювати заходи, що забезпечують особисту безпеку фізичної особи, дозволялося лише охоронцям за умов і обставин, що не містять ознак протиправних дій щодо цієї особи (при

негативному впливі дій або наслідків стихійного лиха, аварій, катастроф та інших надзвичайних подій, нападу тварин, тяжких особистих, сімейних та інших обставин, хворобливого стану тощо), але можуть створити безпосередню загрозу її життю та здоров'ю. Наявність у персоналу охорони під час виконання заходів охорони спеціальних засобів вимагало наявності дозволів установленого зразка на право носіння їх та застосування [86].

З метою організації та під час здійснення охоронної діяльності заборонялося придбавати та використовувати для виконання функцій з організації та здійснення заходів охорони нерухомого та рухомого майна, забезпечення особистої безпеки фізичних осіб майно, що згідно із законодавством може використовуватися лише військовими формуваннями, підрозділами відомчої воєнізованої охорони та правоохоронними органами держави. Під час здійснення охоронної діяльності персоналу охорони суб'єктів господарювання заборонялося удаватися до неправомірних дій, що посягають на права і свободи громадян, ставлять під загрозу їхнє життя, здоров'я, честь, гідність та майно. У таких випадках охоронники та охоронці повинні були негайно сповіщати орган внутрішніх справ за місцезнаходженням об'єкта охорони про вчинення протиправних посягань на об'єкт, що охороняється, виявлення крадіжок, інших правопорушень, уживати заходів щодо недопущення сторонніх осіб на місце події до прибуття представників органу внутрішніх справ [86].

Постанова Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 №960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» розширила коло повноважень та можливостей суб'єктів охоронної діяльності, враховуючи економічні потреби у наданні послуг населенню та сучасні технологічні можливості. Кадрові вимоги, що стосуються фахівця (фахівців) з організації заходів охорони, який повинен входити до штату суб'єкта охоронної діяльності, передбачає наявність в особи одного з таких освітніх та (або) кваліфікаційних рівнів:

- вищу освіту і стаж роботи не менше трьох років на посадах офіцерського складу в оперативних і слідчих підрозділах органів внутрішніх справ, міліції охорони, СБУ або стаж не менше трьох років на командних посадах стройових частин та навчальних закладів Збройних Сил, на посадах середнього та старшого начальницького складу правоохоронних органів, військових формувань, утворених відповідно до законів, та відомчої воєнізованої охорони;

- вищу освіту і стаж роботи на керівних посадах (директора, заступника директора, керівника філії, іншого відокремленого підрозділу) суб'єкта охоронної діяльності не менше трьох років або стаж не менше трьох років на посадах, відповідальних за напрям охорони;

- вищу юридичну освіту і стаж роботи за спеціальністю в суб'єкта охоронної діяльності не менше трьох років [87].

Освітня підготовка працівників, які залучені до роботи на пункті централізованого спостереження, повинні бути не нижче повної загальної середньої освіти. Професійна підготовка персоналу пункту централізованого спостереження забезпечується суб'єктом охоронної діяльності [104]. Окрім кадрових вимог, чинною постановою закріплено технологічні вимоги до пункту централізованого спостереження. У разі його використання в охоронній діяльності суб'єкт господарювання зобов'язаний забезпечити цілодобовий режим чергування операторів такого пункту, наявність транспорту реагування, ведення електронного журналу реєстрації подій (тривога, несправність, відсутність живлення тощо), що передбачає збереження запису про відповідну подію протягом не менш як 30 діб, наявність резервної персональної електронної обчислюваної машини, наявність джерела безперебійного резервного живлення. Пункт централізованого спостереження повинен розташовуватися у нежилому приміщенні і бути обладнаним системою цілодобової аудіореєстрації звукового фону операційного залу такого пункту і телефонних розмов у режимі реального часу з обсягом архівації запису не менше ніж за 14 діб,

системою відеоспостереження за операційним залом з цілодобовою реєстрацією відеоінформації у режимі реального часу з обсягом архівації запису не менше ніж за 14 діб, аудіовідеопереговорним пристроєм і засобами технічної укріпленості, які унеможливають доступ до приміщення пункту централізованого спостереження сторонніх осіб [87].

Певним чином змінилася побудова взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами. Попри те, що охоронники та охоронці не наділені прямими повноваженнями протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням, за ними закріплюється можливість їх припинення стосовно персоналу охорони, майна або фізичних осіб, які охороняються, а також надається право застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів, використання службових собак з поправкою, що у разі заподіяння тілесних ушкоджень правопорушнику, вони повинні негайно викликати екстрену (швидку) медичну допомогу та надавати першу долікарську допомогу. Про усі зазначені факти, а також у випадку виявлення ознак кримінального правопорушення, порушення громадського порядку суб'єкт охоронної діяльності повинен негайно у будь-який можливий спосіб повідомляти територіальний орган Національної поліції. До прибуття працівників правоохоронних органів персонал охорони суб'єкта охоронної діяльності зобов'язаний вжити всіх можливих заходів для охорони місця події та збереження слідів злочину, виявлення очевидців і фіксації їх персональних даних. Після прибуття працівників правоохоронних органів персонал охорони зобов'язаний діяти за їх вказівкою [87].

Постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 №960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» передбачені й особливі випадки взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з органами Національної поліції. У разі дострокового припинення договірних відносин щодо організації та здійснення охорони об'єктів і приміщень, у яких культивуються, використовуються, зберігаються та знищуються нарковмісні рослини, включені до переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і

прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, а також використовується, зберігається та знищується отримана з них готова продукція чи відходи таких рослин, суб'єкти охоронної діяльності негайно інформують про це територіальний орган Національної поліції за місцезнаходженням об'єкта [87].

Як зазначалося у підрозділі 1.2. «Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії», постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2013 №97 «Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності» надала суб'єктам охоронної діяльності право придбавати, зберігати та використовувати в установленому законодавством порядку 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, електрошокові пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначені патрони [88]. П. 5 ч. 11 Розділу «Організаційні вимоги» постанови Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 №960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» визначає, що непридатні для подальшого використання пристрої та патрони до них здаються суб'єктом охоронної діяльності до територіальних органів Національної поліції за місцезнаходженням [87].

Отже, адміністративно-правове регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, що здійснювалося положеннями наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, МВС від 14.12.2004 №145/1501 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян», наказу МВС від 01.12.2009 №505 «Про

затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян» та чинною постановою Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 №960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності», опосередковано визначало ролі її учасників. Найбільш динамічних змін у статусі зазнали суб'єкти охоронної діяльності, яким за досить короткий час делегувалися окремі завдання правоохоронних органів (наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, МВС від 14.12.2004 №145/1501 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян»), суворо обмежувалися охоронні функції (наказ МВС від 01.12.2009 №505 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян»), надавалася можливість брати участь у протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням на тлі суцільного виконання завдань запобігання останнім (постанова Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 №960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності»), поступово перетворюючи охорону на професійну діяльність.

Закон України «Про охоронну діяльність» [104] став першим нормативно-правовим документом, який офіційно закріпив взаємодію суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. У підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми зупинялися на аналізі змісту його положень, зафіксованих у Розділі V («Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю»), і говорили, що законодавчо закріплена взаємодія здебільшого пов'язана з інформаційними функціями.

Стаття 18 («Організація взаємодії з правоохоронними органами») та стаття 19 («Форми взаємодії з правоохоронними органами») Закону України

«Про охоронну діяльність» визначають особливості взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами. За таких умов організація та форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з громадськістю є невизначеними і можуть здійснюватися лише через правоохоронні органи або шляхом реалізації громадського нагляду. Ст. 10 Розділу III Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» («Основні завдання, права та обов'язки громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону та їх членів») закріплює право громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню [107], але, на нашу думку, це не єдиний напрям, за яким взаємодія громадськості з суб'єктами охоронної діяльності може бути взаємокорисною.

Отже, генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю свідчить про наявність чималої кількості нерегульованих сфер. Динаміка змінюваності статусу суб'єкта охоронної діяльності як активного учасника взаємодії з правоохоронними органами та невизначеність напрямів взаємодії із громадськістю вказує на потребу комплексного емпіричного дослідження проблеми.

Висновки до першого розділу

Формулюючи теоретико-методологічні засади дослідження взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, ми виходили із взаємопов'язаності та взаємообумовленості філософського, спеціально-юридичного та соціального аспектів предмета дисертаційного дослідження, плюралізму наукових поглядів на взаємодію як

філософську категорію та об'єкт адміністративно-правових досліджень. Основні положення, яких ми дійшли у цьому розділі, є такими.

1. Поняття взаємодії передбачає динамічний вплив об'єктів один на одного у сфері спільного функціонування. Цілеспрямованість, зовнішня та внутрішня змінюваність позицій учасників є невід'ємними ознаками цього явища. Маючи реалізацію завдяки законами діалектики, взаємодія обумовлює появу та розвиток системи, метою якої є узгоджений стан соціального управління. Стійкі зв'язки, зв'язки, що сприяють взаємовпливу об'єктів, власне вплив, що спричинює зміни сторін взаємодії, зумовлюють постійний рух та зміну суб'єктно-об'єктних відносин її учасників.

Зміна статусу суб'єктів взаємодії обумовлена новими властивостями, що з'явилися в іншого суб'єкта взаємодії та його здатностями здійснювати зворотній вплив. У системі взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю зміна статусу визначається специфікою діяльності активного учасника, характеристикою сторін, що беруть участь у цій діяльності, особливостями власне процесу взаємодії. Причинно-наслідковий зв'язок є складовою частиною взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю.

2. Охоронна діяльність – це господарська діяльність з надання послуг фізичними та юридичними особами, що мають відповідну ліцензію у сфері охорони власності та громадян і є підконтрольною державним органам влади. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від її провадження, являють собою перелік цілей державного контролю та громадського нагляду і становлять зміст охоронної діяльності.

Правоохоронна діяльність – це діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, підтримку громадського порядку у суспільстві, охорону прав особи, гарантованих державою. Спеціальною охороною права держава

визначає зміст правоохоронної діяльності, тому для неї обов'язковими є процедури реалізації.

Діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону – це цілеспрямована діяльність юридичної особи, зареєстрованої у передбачуваному законом порядку, з узгодженими з органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України власними положеннями (статутами), інформацією про склад керівного органу, списками членів формування. За змістом така діяльність повинна відповідати критеріям, висунутим до неї спеціальним законодавством.

3. Система взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю представлена діяльністю фізичних та юридичних осіб. Перебуваючи у постійній динаміці, варіативно вона може виступати як вид правоохоронної діяльності або як вид цивільно-правової послуги, інакше допомогою у виконання правоохоронних функцій органам державної влади. Стрижневим елементом такої взаємодії є те, що вона характеризується наявною сукупністю організаційних, охоронних, технічних та інших заходів, спрямованих на збереження життя та здоров'я фізичних осіб та їх власності, а також повинна відповідати принципам верховенства права, законності, підзвітності, прозорості, забезпечувати ефективність діяльності кожного учасника та сприяти виконанню функцій, спрямованих на зміцнення Національної безпеки України.

4. Ефективність реалізації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна здійснюватися за двома напрямками – через державний контроль зі сторони органів виконавчої влади та громадського нагляду зі сторони пересічних громадян і ЗМІ. Державний контроль у сфері охорони забезпечує здійснення державою влади, перевірку дотримання вимог нормативно-правових актів та підзаконних документів учасниками взаємодії, стабілізацію та результативність державного управління. Громадський нагляд передбачає проведення моніторингу

результатів роботи суб'єктів взаємодії у сфері охорони, ініціативу надання пропозицій на покращення господарської та правоохоронної діяльності, інші незаборонені законом заходи.

5. Адміністративно-правове забезпечення передбачає нормативне упорядкування суспільних відносин, що виникають в процесі та / або за результатом діяльності уповноважених державою суб'єктів і виявляється у фактичній реалізації правових приписів, прав та свобод громадян. В аспекті взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю адміністративно-правове забезпечення гарантує відповідність спільної діяльності її учасників принципам верховенства права, законності, підзвітності, прозорості, а також сприяє ефективності їх дій та функцій, спрямованих на зміцнення національної безпеки України.

Нормативно-правові акти та підзаконні документи, що відображають генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю представлені таким переліком: Закон України «Про охоронну діяльність», Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», Модельний закон про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятий на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентській асамблеї СНД, постанова 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», постанова Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 №960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності», наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, МВС від 14.12.2004 №145/1501 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг,

пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян», наказ МВС від 01.12.2009 №505 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян».

РОЗДІЛ 2

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

2.1. Поняття та класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю

У підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми зазначали, що завдання взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин забезпечуються системою права та їх спільною діяльністю в охороні громадського порядку та державного кордону, запобіганні й протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. У підрозділі 1.3. «Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми вказували на те, що Законом України «Про охоронну діяльність» взаємодія між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами закріплена у формі проведення спільних нарад, консультацій, обміну інформацією з питань запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, незаборонених законодавством заходів, що не порушують права та обов'язки суб'єктів господарювання, і здійснення таких заходів належить до компетенції відповідного правоохоронного органу [104]. Форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з громадськістю законодавчо не врегульовані. У такому разі побудова емпіричної моделі взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю (Розділ 2 «Форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю») потребує з'ясування змісту поняття форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин та

розглянути існуючі щодо них класифікації (2.1. «Поняття та класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю»).

Ковалів М. В. під формами взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин розуміє зовнішнє вираження сумісної діяльності працівників органів внутрішніх справ і населення у сфері охорони громадського порядку і протидії правопорушенням [40, с. 180]. Як приклад, вчений наводить спільне патрулювання, рейди, обходи, огляди, спільне планування заходів щодо охорони громадського порядку, інструктування працівниками органів внутрішніх справ членів громадських формувань, обмін інформацією про оперативну обстановку (вчинення злочинів, викрадення речей, масові заворушення тощо), проведення спільних нарад, семінарів і зборів з правоохоронної тематики, спеціальна та правова підготовка громадян, які бажають виконувати правоохоронні функції. Формами взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, на думку М. В. Коваліва, є такі основні блоки:

- спільна організація і здійснення заходів у запобіганні та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, охороні громадського порядку та державного кордону;

- узгодження самостійних дій у запобіганні та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, а також охороні громадського порядку та державного кордону;

- безпосередня спільна діяльність суб'єктів охоронної діяльності, громадських формувань і працівників правоохоронних органів на виконання завдань правоохоронної спрямованості (консультативні комітети, громадські пункти охорони порядку, координаційні шкільні ради тощо);

- здійснення суб'єктами охоронної діяльності, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону заходів, ініційованих правоохоронними органами;

- допомога працівників правоохоронних органів суб'єктам охоронної діяльності, громадськості в проведенні заходів із запобігання та протидії правопорушенням, охороні громадського порядку та державного кордону;

- організація правового та спеціального навчання громадян, які мають бажання залучатися до надання охоронних послуг як суб'єкти або працівники суб'єктів охоронної діяльності і виконання правоохоронних завдань у складі громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону [40, с. 180].

Фелик В. І. під формами взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин розуміє спосіб існування змісту, об'єднання частин у ціле, узгодження та взаємодію певних елементів, тобто форма – це інтегроване утворення, особливості якого визначаються напрямками діяльності органу державного управління [125, с. 170]. Дослідник відмічає, що для вирішення теоретичних та емпіричних завдань нагальним є пояснення сутності зазначеної категорії через виділення її ознак. Основними ознаками форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, на його думку, є: змістова обумовленість; організаційна визначеність та оформленість; зовнішня атрибутивність; специфічність відображення; видова багатоманітність [125].

Кузьменко О.В. форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин пояснює як зовнішньо виражені дії уповноважених суб'єктів, що здійснюються для виконання поставлених перед ними завдань в межах компетенції і передбачає настання юридичних наслідків [4]. Їх функціонування прямо чи опосередковано обумовлено юридичними приписами, що регулюють діяльність держави у сфері адміністративного управління та закріплено у ст. ст. 85, 106 та 117 Конституції України [47], інших законах України (зокрема, законах України «Про Кабінет Міністрів України» [96], «Про центральні органи виконавчої влади» [108], «Про місцеве самоврядування» [97]) та підзаконних актах (зокрема, наказі МВС від 25.11.2016 №1250 «Про затвердження взаємодії Міністерства

внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України» [80].

Для форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, на думку Кузьменко О.В., характерним є: зовнішнє вираження адміністративно-управлінської діяльності та її уповноважених осіб; залежність від меж компетенції; обумовленість виконання завдань та здійснення функцій учасників взаємодії в межах власної компетенції; юридична регламентованість; вибір форми обумовленої особливостями та досягнення ефективності мети діяльності; наслідковість [4].

Куліков В.А. під формами взаємодії розуміє однорідні за характером і правовою природою групи адміністративних дій, в яких реалізується компетенція суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин у сфері підтримання публічної безпеки та порядку, а також запобігання і протидія адміністративним та кримінальним правопорушенням [2, с. 12]. Форми взаємодії дозволяють реалізовувати функції адміністративної діяльності суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин. Попри численність та різноплановість завдань адміністративної діяльності форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості визначаються особливостями адміністративно-правового статусу останніх. Так, поліція наділена державно-владними повноваженнями, що обумовлює залучення її лише до форм взаємодії, передбачених правовими актами, а саме: законами, положеннями, статутами, наказами, інструкціями та іншими актами, що регламентують адміністративну діяльність [2, с. 12]. Діяльність суб'єктів охоронної діяльності обмежена ліцензованим переліком надання послуг та умовами укладеного договору про їх надання, що визначає участь суб'єктів охоронної діяльності у взаємодії як таку, що не повинна порушувати договірних зобов'язань виконавця перед замовником. Громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону як юридичні особи

здійснюють свої функції лише спільно з правоохоронними органами, про що ми зазначали у підрозділі 1.2. «Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії». На практиці це виявляється в тому, що встановлення, зміна чи припинення адміністративно-правових відносин тягнуть за собою настання для уповноважених осіб поліції, так само як для суб'єктів охоронної діяльності та громадських формувань з охорони громадського порядку і кордону, правових наслідків. У разі правової пропаганди, узагальнення передового досвіду, зазначає Куліков В. А., підстави для їх настання відсутні [2, с. 12].

Русецький А. А. обстоює позицію, що адміністративно-правові форми забезпечують ефективність взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами і громадськістю, тому що є змістовним відображенням практичних аспектів її реалізації у сфері суспільних відносин [113, с. 42]. Звідси форма, незалежно від сфери суспільних відносин, є зовнішнім відображенням змісту певної діяльності. Однак, як слушно зазначає Русецький А. А., традицією у законодавстві стало відсутність прямого визначення форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин [113, с. 44]. Вони не повною мірою відображені у нормативно-правових актах, які визначають основні напрями діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів і громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону і які ми аналізували у підрозділі 1.3. «Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю».

Отже, форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин – це практична реалізація діяльності учасників взаємодії, що визначається суспільною сферою застосування, чітко окресленою метою та не виходить за межі їх компетенції. Сферою застосування суспільних відносин у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з

правоохоронними органами та громадськістю є охорона громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидія адміністративним і кримінальним правопорушенням. Метою виступає виконання охоронних функцій як різновиду правоохоронної діяльності. Межі компетенції визначаються правами та обов'язками, нормативно закріпленими за суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону.

Як зазначає Фелик В. І., форми діяльності нерозривно пов'язані із змістом діяльності, але на противагу їм складовими компонентами змісту діяльності виступають методи її здійснення. [125]. Методи, забезпечуючи функціонування суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у системі взаємодії, визначаються особливостями адміністративно-правового статусу учасника взаємодії та відведеною роллю у ній.

Заброда Д. Г. вважає, що зміст форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та управлінських відносин перебуває у прямій залежності із соціально-політичними процесами, що відбуваються в нашій державі [27]. Оскільки обов'язковими ознаками взаємодії є цілеспрямованість, зовнішня та внутрішня змінюваність позицій учасників, про що ми говорили у підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю у сфері охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням властива наявність взаємопов'язаних і взаємообумовлених зв'язків, аналіз яких дозволяє глибше зрозуміти сутність досліджуваного явища. Поділ та відокремлення таких зв'язків може бути лише умовним, що пов'язано з неможливістю утворити сталий перелік завдань з охоронної діяльності, правоохоронної діяльності та діяльності громадськості з охорони публічного

порядку і державного кордону, який забезпечує досягнення мети взаємодії її учасниками.

Відповідно та чи інша класифікація, на думку Заброди Д. Г., може мати як наукову, так і практичну цінність тільки за дотримання низки умов. Першою умовою є вироблення чітких критеріїв класифікації; другою – аналіз змісту та структури спільної діяльності; третьою – обов'язкове з'ясування практичного вираження кожної форми взаємодії [27]. Нам імпонує така позиція, тому в аналізі систем класифікації форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю ми звертали увагу на зазначені умови.

Критеріями, що дозволяють класифікувати форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, Заброда Д.Г. вважає такі: мета; характер зв'язків; спосіб вирішення завдань; кількість учасників; час та тривалість спільних дій; напрями; належність до системи або підсистеми суб'єктів, що здійснюють охорону громадського порядку та державного кордону, запобігання та / або протидію адміністративним і кримінальним правопорушенням; ступень конспірації або конфіденційності; організаційно-правові наслідки; підстави виникнення; спрямованість функціонування [27].

Основним критерієм класифікації форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин Заброда Д. Г. вважає функціонально-операційний аспект спільної діяльності, за якого класифікаційні форми як зовнішні вияви взаємодії враховують характер операцій, що узгоджено здійснюються учасниками взаємодії [27]. Він виділяє форми зазначеної взаємодії за чотирма магістральними напрямками, а саме:

- за нормотворчим:

а) проведення спільних засідань колегій міністерств і відомств, що взаємодіють, оперативних нарад керівників, їх структурних підрозділів з метою розгляду найбільш актуальних проблем правоохоронної діяльності,

прийняття узгоджених рішень щодо реалізації державних програм, виконання законів та правових актів влади України;

б) розробка та реалізація спільних планів, програм з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням;

в) видання спільних відомчих нормативних актів, регламентуючих порядок взаємодії під час реалізації правових актів органів влади України, та здійснення заходів з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, у тому числі інтегрованої в організовану злочинність;

г) створення спільних робочих груп для вивчення окремих проблем з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням та розробки пропозицій щодо їх вирішення;

д) надання бригадам у складі працівників правоохоронних органів, членів громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону практичної допомоги суб'єктами охоронної діяльності у реалізації правових актів, програм з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, виконанні спільних рішень колегій та оперативних нарад центральних органів, удосконаленні форм взаємодії між їх підрозділами на місцях;

е) підготовка та подання до органів влади інформації про охорону громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, пропозицій про заходи щодо їх поліпшення.

- за профілактичним:

а) розробка та подання до проектів державних програм погоджених пропозицій з питань охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням,

у тому числі загальної та індивідуальної профілактики, запобігання найбільш поширеним видам цих правопорушень;

б) взаємне інформування правоохоронних органів про виявлені ними в процесі здійснення своїх функцій причини та умови, що сприяють адміністративним та кримінальним правопорушенням у сфері охорони громадського порядку та державного кордону;

в) погоджене визначення та нормативне закріплення переліку інформації, оперативний обмін якою може сприяти своєчасному запобіганню адміністративним та кримінальним правопорушенням у сфері охорони громадського порядку та державного кордону;

г) спільне вивчення проблем попередження адміністративних та кримінальних правопорушень у сфері охорони громадського порядку та державного кордону і розробка пропозицій щодо їх вирішення;

д) підготовка та внесення до відповідних інстанцій, міністерств і відомств спільних пропозицій щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних та кримінальних правопорушень у сфері охорони громадського порядку та державного кордону.

- за нормозастосовним:

а) своєчасне інформування суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронних органів, громадськості один одного про відомі їм факти підготовки чи вчинення адміністративних та / або кримінальних правопорушень у сфері охорони громадського порядку та державного кордону, сприяння суб'єктами охоронної діяльності, членами громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону розслідуванню адміністративних та кримінальних правопорушень, яке покладено на правоохоронні органи; забезпечення вжиття підпорядкованими підрозділами невідкладних заходів щодо запобігання таким правопорушенням, їх припинення, затримання осіб, які їх вчинили, збереження слідів правопорушення до прибуття працівників правоохоронних

органів; вирішень їх згідно з кримінально-процесуальним та адміністративним законодавствами;

б) визначення спільними нормативними документами порядку взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів, громадськості, задіяних у розкритті та розслідуванні конкретних видів правопорушень з детальною регламентацією дій уповноважених осіб;

в) створення спільних груп з числа працівників взаємодіючих структур для здійснення у межах визначеної законодавством компетенції заходів щодо виявлення, розкриття та розслідування небезпечних кримінальних правопорушень у сфері охорони громадського порядку та державного кордону, вчинених із залученням організованих злочинних угруповань та тих, що мають міжрегіональний та міждержавний характер або набули великого громадського резонансу;

г) використання (за взаємним погодженням) працівників охоронних організацій, правоохоронних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону як фахівців для участі у викритті злочинних груп, проведенні криміналістичних та інших експертиз і досліджень, для дачі консультацій; встановлення посад таких працівників у підрозділах, встановлення порядку їх залучення;

д) взаємообмін інформацією, що міститься у централізованих банках даних як правоохоронних органів, так і подібних банків інших формувань; спільне визначення порядку надання та користування такою інформацією у запобіганні адміністративним та кримінальним правопорушенням;

е) створення спільних банків даних про осіб, які займаються або можуть бути причетними до адміністративних та кримінальних правопорушень у сфері охорони громадського порядку і державного кордону, а також банк міжвідомчого користування для накопичення нормативної, управлінської, аналітичної, наукової, методичної, довідкової та іншої інформації, в тому числі із зарубіжних джерел;

є) виділення із штатних структур державних органів, суб'єкта господарювання будь-якої форми власності, юридичних осіб працівників, членів, відповідальних за організацію взаємодії з підрозділами як правоохоронних органів, так і суб'єктів охоронної діяльності, громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону.

- за нормоохоронювальним:

а) спільне вивчення практики застосування законодавства щодо запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням у сфері охорони громадського порядку та державного кордону з метою розробки єдиних рекомендацій для його використання, виявлення недоліків та прогалин, а також підготовки пропозицій щодо їх усунення;

б) обмін інформацією про практику виконання правових актів з питань запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням у сфері охорони громадського порядку та державного кордону та проблем, які при цьому виникають, пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення;

в) створення робочих груп за ініціативою органів, які здійснюють запобігання та протидію адміністративним і кримінальним правопорушенням у сфері охорони громадського порядку та державного кордону, для підготовки нових законопроектів, пропозицій про зміни і доповнення законодавства;

г) направлення законопроекту (ів), підготовленого (их) одним суб'єктом іншим з метою опрацювання щодо зауважень та пропозицій з питань, які стосуються їх компетенції;

д) спільне обговорення керівниками відповідних органів, організацій та формувань законопроектів, що стосуються питань запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням у сфері охорони громадського порядку та державного кордону та вироблення узгоджених рішень [247].

Ковалів М. В. обстоює необхідність класифікації форм взаємодії тому, що вона дозволяє забезпечити правильну орієнтацію у практиці варіантів зв'язків та контактів, їх розуміння, допомагає швидше знайти закономірності,

що впливають на їх розвиток та зміну, і, як результат, визначити шляхи й конкретні заходи щодо підвищення ефективності взаємодії спільної правоохоронної роботи органів внутрішніх справ, суб'єктів охоронної діяльності і громадськості [40, с. 180]. В існуючих у науковій літературі класифікаціях, як зазначає Ковалів М. В., критеріями взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності і учасників управлінських відносин є, зокрема,

- часові характеристики постійності / тимчасовості;
- належність до внутрішніх / зовнішніх зв'язків;
- особливості розташування складових системи взаємодії за

горизонталлю / вертикаллю [40, с. 181]. Дослідник вказує на доцільність у класифікації взаємодії суб'єктів враховувати й інші, не менш важливі критерії, а саме:

- підстави виникнення взаємодії (за вказівкою одного із керівників суб'єктів взаємодії, ініціативна);
- спосіб вирішення спільних завдань (автономна, спільна);
- просторові характеристики (близько розташована, віддалена);
- характер зв'язків між суб'єктами взаємодії (двосуб'єктна, багосуб'єктна (змішана));
- етапи безпосередньої діяльності (попередня, основна, заключна);
- сфери, напрями діяльності (управлінська діяльність, охорона громадського порядку, охорона державного кордону, запобігання та протидія правопорушенням, адміністративна діяльність поліції, оперативно-розшукова діяльність, охорона власності);
- однорідність функцій суб'єктів взаємодії (однорідні, різні) [40, с. 181].

Фелик В. І. вважає, що багатоманітність форм діяльності дозволяє класифікувати їх за різними критеріями, враховуючи загальне та специфічне їх вираження [125]. Видова класифікація взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, за запропонованим Феликом В. І. підходом, виражається у загальних, спеціальних та індивідуальних формах. До загальних форм належать:

1) нормативно-правове забезпечення суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин;

2) міжнародне співробітництво: здійснення в межах повноважень, передбачених законом, міжнародного співробітництва, участь у розробленні проектів і укладенні міжнародних договорів України з питань охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії кримінальним і адміністративним правопорушенням, а також забезпечення їх виконання; участь у міжнародних навчаннях, впровадження найбільш ефективного зарубіжного досвіду до української практики;

3) взаємодія з міжнародними організаціями за напрямками спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості;

4) інформаційно-аналітичне забезпечення інформаційної діяльності;

5) програмне забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю;

6) кадрове забезпечення суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин за напрямом підтримання публічної безпеки та порядку, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням [125, с. 172].

До спеціальних форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю належать:

1) припинення або недопущення вчинення адміністративних та кримінальних правопорушень, попередження настання негативних наслідків від його вчинення,

2) інформаційно-роз'яснювальна робота серед населення;

3) територіальна взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами, громадськими формуваннями з охорони правопорядку, населенням, підприємствами, установами й організаціями з питань запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням;

4) укладання договорів із громадянами, іншими фізичними та юридичними особами про охорону майна, життя та здоров'я окремих осіб;

5) застосування превентивних заходів та заходів примусу в межах компетенції;

б) контроль за дотриманням законодавства особами, підприємствами, установами й організаціями в межах компетенції органів поліції, а також здійснення громадського контролю за дотриманням посадовими особами Національної поліції вимог чинного законодавства, зокрема, Закону України «Про запобігання корупції» [79; 125, с. 172].

До індивідуальних форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю належать:

1) профілактичний облік осіб, схильних до вчинення адміністративних та кримінальних правопорушень;

2) здійснення охоронної діяльності на закріплених об'єктах;

3) адміністративний нагляд;

4) контроль за особами, поставленими на профілактичний облік, а також за іншими особами, які зобов'язані носити електронні засоби контролю. Такий контроль здійснюється за місцезнаходженням цих осіб, дотриманням ними умов профілактичного обліку та ін.;

5) інші форми, до яких можна віднести індивідуальні профілактичні бесіди, індивідуально-виховну роботу з особами, схильними до вчинення адміністративних та кримінальних правопорушень, із неповнолітніми, проведення індивідуальної віктимологічної роботи [125, с. 172].

Кузьменко О. В. пропонує вважати класифікаційними критеріями взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин ступінь юридичного вираження, досягнуті результати такої діяльності, її спрямованість, коло суб'єктів, які до неї залучаються, характер і методи, що входять до їх компетенції у вирішенні поставлених завдань, суб'єктний склад, суб'єкт ініціативи, умови застосування, юридичний

зміст [4]. Звідси різноманітність форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю представлена:

- за ступенем юридичного вираження:

а) основні (видання правових актів);

б) похідні, які базуються на них, тобто різні дії, що тягнуть визначені юридичні наслідки та мають визначену юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, наглядові, попереджувальні, забезпечувальні дії тощо);

- за досягнутими результатами:

а) позитивне регулювання (затвердження програм соціально-економічного розвитку, видання положень про органи влади тощо);

б) реакція на негативні явища в публічному адмініструванні (застосування заходів адміністративної відповідальності);

- за спрямованістю:

а) що впливають на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування (зовнішні);

б) що впливають на внутрішньо управлінську діяльність структурних підрозділів публічної адміністрації (внутрішні);

- за колом суб'єктів, які до неї залучаються:

а) загальнообов'язкові;

б) адресовані конкретним суб'єктам;

- за характером і методами, що входять до їх компетенції у вирішенні поставлених завдань:

а) процедурні (наприклад, підготовка і ухвалення управлінського рішення);

б) процесуальні (наприклад, в рамках адміністративно-деліктного провадження);

- за суб'єктним складом:

а) односторонні;

б) дво- або багатосторонні (адміністративні договори);

- за суб'єктом ініціативи:

а) ті, що здійснюються публічною адміністрацією за власною ініціативою в силу вимог закріпленої за ними компетенції;

б) ті, що застосовуються публічною адміністрацією за ініціативи інших суб'єктів (наприклад, за зверненнями (заявами, скаргами) фізичних та юридичних осіб);

- за умовами застосування:

а) за звичайних умов громадського життя;

б) в умовах надзвичайного стану;

- за юридичним змістом:

а) зобов'язальні;

б) заборонні;

в) дозвільні [4].

Куліков В. А. пропонує форми взаємодія суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин у сфері підтримання публічної безпеки та порядку, а також запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням класифікувати за значенням наслідків, що виникають за результатами застосування тієї чи іншої форми, (наявністю правового ефекту або його відсутністю), а також за ступенем правової регламентації процесу їх застосування [2, с. 12]. Такі критерії є найбільш поширеними у юридичній літературі та мають своє відображення у класифікаціях, що наводилися нами вище у тексті підрозділу 2.1. «Поняття та класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю».

За значенням наслідків, які виникають у результаті використання форм, методи взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю можна об'єднати до двох груп, а саме:

1) правові форми;

2) неправові (організаційні) форми [2, с. 13].

Правові форми взаємодія суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин Куліков В.А. пов'язує із встановленням і застосуванням норм права. До них належать:

- видання актів суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону;
- укладання адміністративних договорів;
- здійснення юридично значущих дій [2, с. 13].

До неправових форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин належать:

- проведення організаційних заходів, що охоплюють проведення службових нарад, інструктажів, власне організацію між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону та їх співробітниками, членами, розповсюдження передового досвіду, та є необхідними елементами управлінської діяльності в сфері правоохоронної діяльності та охоронної діяльності як окремого її виду;
- здійснення матеріально-технічних заходів, що виявляється у створенні адекватних умов для діяльності усіх учасників взаємодії, тобто це дії, що виступають передумовою прийняття певного управлінського рішення у нормотворчій та правозастосовній діяльності (збір та обробка інформації, статистична звітність, діловодство) [2, с. 14].

За ступенем правової регламентації процесу використання форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю представлені такими методами:

- 1) встановлення норм права (видання нормативних актів, що стосуються сфери охоронної та правоохоронної діяльності, діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону);
- 2) застосування норм права (видання ненормативних актів, що стосуються сфери охоронної та правоохоронної діяльності, діяльності

громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, актів застосування норм права);

- 3) укладання адміністративних договорів;
- 4) здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій;
- 5) провадження організаційних дій;
- 6) виконання матеріально-технічних операцій [2; 4].

Отже, наведені класифікації форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин відображають усю різноплановість та складну діалектику досліджуваного нами явища. В основі кожної класифікації знайшли відображення одиничні критерії або система критеріїв групування спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості, на яку у підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми вказували як на складну динамічну систему дій, що здійснюється державними органами виконавчої влади, юридичними та фізичними особами і яка може реалізовуватися як вид правоохоронної діяльності або як вид цивільно-правової послуги, або ж допомога юридичної особи у виконанні правоохоронних функцій органам державної влади. Її зміст становлять організаційні, охоронні, технічні заходи, підпорядковані завданням збереження життя, здоров'я фізичних осіб та власності. З таких позицій класифікаційна система форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин повинна враховувати специфіку діяльності активного учасника, характеристику сторін, що беруть участь у цій діяльності, особливості процесу взаємодії та причинно-наслідкового зв'язку між об'єктами, що породжують потребу взаємодіяти у суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості.

Як слушно зазначає Онуфрієнко О.В., здійснення класифікації форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин за одним критерієм, ймовірно, дозволить виокремити групи методів діяльності, що чітко відрізняються одна від одної, проте суттєво спростить

власне загальну картину її сприйняття, нівелюючи невраховані властивості такої взаємодії (схожих і відмінних) та не дозволяючи відвести окреме місце змішаним формам взаємодії, що об'єктивно складно піддаються класифікації [60, с. 66]. Будь-якій класифікації властивий відносний, релятивістський характер, тому питання винайдення єдиного правильного підходу до класифікації є недоречним. Вона завжди залишає простір для проведення подальших досліджень, тому ми можемо говорити про вдалість, ступінь наукової обґрунтованості, більшу теоретичну та практичну цінність обраної класифікації [60, с. 66].

Компаративістський підхід до класифікації форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю виявив, що основні акценти автори роблять на категорії «форма» взаємодії. Як спосіб організація та спосіб реалізації взаємообумовлених та взаємопов'язаних зв'язків, ця категорія забезпечує життєдіяльність системи взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у сфері охорони громадського порядку і державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, тому у дисертаційному дослідженні ми надаємо пріоритет власне їй.

У підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» зазначалося, що у побудові власної пізнавальної діяльності ми виходили із традиційних методологічних засад. Така позиція обумовила, що у класифікації форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та управлінських відносин нам імпонує класифікація за значенням наслідків, які виникають за результатами застосування тієї чи іншої форми, (наявності правового ефекту або його відсутності), що в свою чергу дозволяє враховувати існуючий в юридичній літературі науковий доробок та не заперечувати досягнення провідних вчених-адміністративістів.

Отже, форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю являють собою адміністративні

дії правової природи, що спрямовані на захист майна, забезпечення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення державного контролю у сфері охоронної діяльності, виконання завдань правоохоронної діяльності з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням. Характерними ознаками для них виступають:

- 1) зовнішня реалізація діяльності учасників взаємодії;
- 2) визначеність її особливостями адміністративно-правового статусу уповноважених суб'єктів;
- 3) здійснення завдань суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю в межах власної компетенції;
- 4) юридична регламентованість такої діяльності;
- 5) залежність від змістового наповнення обраних для досягнення мети методів;
- б) наслідкова обумовленість.

Класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна відповідати визначеним критеріям, відображати зміст та спільну діяльність уповноважених суб'єктів і практичну реалізацію виділених елементів. У багатоманітності класифікаційних систем, що існують у науковій літературі, наведеним вимогам відповідає класифікація форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та управлінських відносин за значенням наслідків, що виникають за результатами застосування тієї чи іншої форми, (наявність правового ефекту або його відсутність). Згідно із цією класифікаційною системою, методи, що застосовуються суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю у взаємодії, поєднуються до правових та неправових форм, що їх детально ми проаналізуємо відповідно у підрозділах 2.2. «Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» та 2.3. «Неправові форми

взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю».

2.2. Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю

У підрозділі 2.1. «Поняття та класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» мова йшла про те, що правильне розуміння форм взаємодії як реалізації методів спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю за напрямом охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням доречно здійснювати через класифікацію за значенням наслідків, що виникають за результатами застосування тієї чи іншої форми, (наявність правового ефекту або його відсутність). Така класифікація є традиційною в юридичній науці і дозволяє найкраще, на наше переконання, дослідити закономірності, що впливають на розвиток та зміну об'єкта і предмета дисертаційного дослідження. Як ми зазначали у підрозділі 2.1. «Поняття та класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», класифікація методів взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин за значенням наслідків, що виникають за результатами застосування тієї чи іншої форми, (наявність правового ефекту або його відсутність), здійснюється за двома групами – правові та неправові форми. Підрозділ 2.2. «Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми присвятили відповідно правовим формам взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.

Семьоркіна О. М. вважає, що правові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин є умовою існування демократичної держави. Вони забезпечують партнерські відносини

між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю у реалізації нормотворчих, правозастосовних та правоохоронних функцій. Взаємна довіра між учасниками цієї взаємодії забезпечує ефективність спільної діяльності в охороні громадського порядку, запобіганні і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, а громадська ініціатива є основою успішного діалогу [115]. Виділяючи три групи правових форм взаємодії уповноважених суб'єктів, зокрема, участь у нормотворчій діяльності держави, участь у правозастосовній діяльності держави та участь у правоохоронній діяльності держави, найпоширенішою у реаліях сьогодення Семьоркіна О. М. вважає участь правоохоронних органів та громадськості у нормотворчому державному управлінні [115].

Обов'язковим етапом нормотворчої діяльності держави є обговорення правоохоронними органами проектів нормативних актів та консультації з громадськістю. Зазначені форми правової взаємодії проводяться органами державної влади з метою залучення громадськості до управління державними справами, надання їй можливості вільного доступу до інформації про діяльність правоохоронних органів, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності уповноважених суб'єктів. Семьоркіна О. М. обстоює позицію, що така форма взаємодії сприяє налагодженню діалогу між суб'єктами адміністративної діяльності та учасниками управлінських відносин, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з питань охорони громадського порядку, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, створення умов для участі громадськості у розробленні проектів відповідних рішень. Консультації з громадськістю вчений пов'язує із розглядом питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів пересічних громадян [115].

Участь у правозастосовній діяльності держави забезпечується через підконтрольне виконання правоохоронних функцій громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону, а

також здійснення громадського нагляду за суб'єктами охоронної діяльності і правоохоронними органами, на що ми вказували у підрозділі 1.2. «Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії». Семьоркіна О. М. підкреслює, що до правозастосовної діяльності органів Національної поліції України можуть залучатися лише поліція охорони і громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону, тому що передача повністю повноважень (функцій), що їх виконує відповідний державний орган, або передача окремих його функцій може здійснюватися лише суб'єктам адміністративної діяльності та учасникам управлінських відносин, які діють паралельно або спільно з відповідними органами держави [115]. Аутсорсинг правоохоронних функцій для суб'єктів охоронної діяльності здійснюється через делегування повноважень Міністерством внутрішніх справ.

Ст. 11 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» («Форми і методи роботи громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону») визначає, що громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів Національної поліції, підрозділів Державної прикордонної служби України шляхом:

- 1) спільного з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Державною прикордонною службою України, прикордонної смуги; участі в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування;

2) проведення разом з прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб;

3) участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень [107].

Громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону можуть здійснювати громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подавати органам державної влади експертні пропозиції, утворювати спільні консультативно-дорадчі та експертні органи, ради, комісії, групи для участі у формуванні та реалізації державної політики. У свою чергу органи державної влади проводять моніторинг та аналіз громадської думки, забезпечують своєчасне публічне реагування на пропозиції та зауваження громадськості, ведуть просвітницьку роботу з пересічними громадянами щодо форм участі останніх у формуванні та реалізації державної політики, виконують спільні проекти інформаційного, аналітико-дослідного, благодійного, соціального спрямування [115].

Участь у правоохоронній діяльності держави, на думку Семьоркіної О. М., забезпечується через реалізацію права членів громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону складати протоколи про адміністративні правопорушення, вживати спільно із поліцейськими заходів, спрямованих на припинення адміністративних та кримінальних правопорушень [115]. Для суб'єктів охоронної діяльності участь у правоохоронній діяльності виражається у виконанні охоронниками та охоронцями повноважень з охоронної діяльності на об'єкті охорони.

Куліков В. А. обстоює позицію про недоцільність виокремлення участі у правоохоронній діяльності як окремої правової форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин. Він вважає, що спільність діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних

органів і громадськості виявляється у сфері нормотворення та правозастосування адміністративних актів, що регулюють правоохоронну діяльність [2, с. 13]. В зміст поняття «адміністративні акти, що регулюють правоохоронну діяльність» науковець вкладає владні вказівки, прийняті в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності та спрямовані на практичне забезпечення публічної безпеки та порядку, реалізацію прав і свобод громадян. Ознаками адміністративних актів є: державно-владний характер; імперативність; підзаконність; компетентність [2, с. 13].

За сферою застосування вони поділяються на внутрішні та зовнішні. Внутрішні адміністративні акти призначені для підпорядкованих підрозділів та співробітників. Вони переважно стосуються питань розстановки кадрів, проходження служби, службових обов'язків особового складу та персоналу. Зовнішні адміністративні акти регулюють взаємовідносини відомства з громадянами, організаціям, підприємствам, установам. Здебільшого вони визначають, зокрема, питання дозвільної системи, організації дорожнього руху [2, с. 13].

За юридичними ознаками адміністративні акти поділяються на індивідуальні та нормативні. Індивідуальні адміністративні акти видаються під час застосування норм права. Прикладами застосування індивідуальних адміністративних актів є протокол про адміністративне затримання особи, постанова про накладення штрафу, наказ про призначення на посаду, дозвіл на придбання зброї. Нормативні адміністративні акти видаються для встановлення норм права, обов'язкових для виконання в системі правоохоронних органів. Вони регламентують діяльність правоохоронних органів, встановлюють особливий розпорядок і режим роботи, порядок проведення службових перевірок [2, с. 13].

За формою видання адміністративні акти поділяються на письмові та усні. За видом – на наказ, статут, настанову, положення, інструкцію, протокол, постанову, дозвіл, план. Окремою правовою формою взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю

Куліков В. А. вважає укладання адміністративного договору, який визначає як дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що походять із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [2, с. 13].

Болдирев С. В. вважає, що правові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин визначаються цілями та характером виконуваної роботи, обсягом повноважень суб'єктів, масштабом взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень) [12, с. 14]. До них відносяться:

- участь у нормотворчому процесі, закріпленому за правоохоронними органами;
- здійснення громадського нагляду за діяльністю уповноважених суб'єктів щодо вирішення проблем, які мають важливе суспільне значення (громадський моніторинг підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання експертних пропозицій);
- надання суб'єктами охоронної діяльності та громадськими об'єднаннями соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;
- співпраця органів публічної влади з суб'єктами охоронної діяльності та громадськими об'єднаннями в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання службовців та представників охоронних і громадських організацій навичкам ефективної взаємодії, ознайомлення пересічних громадян з формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики;
- проведення органами публічної влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження суб'єктів охоронної діяльності та громадськості;

- виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування [12, с. 14].

Кузьменко О. В. пояснює правові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин через компоненти класифікаційної системи за ступенем правової регламентації процесу їх застосування [4]. Згідно із цією класифікацією правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинні виявлятися у таких методах:

- 1) встановлення норм права (видання нормативно-правових актів, адміністративна правотворчість);
- 2) застосування норм права (видання ненормативних (індивідуальних) актів), видання актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво);
- 3) укладання адміністративних договорів;
- 4) здійснення реєстраційних та інших юридичних значущих дій [4].

Встановлення норм права (видання нормативно-правових актів, адміністративна правотворчість) О. М. Кузьменко пов'язує із створенням правових норм, розробкою, обговоренням і прийняттям нормативних актів. У реалізації функції адміністративної правотворчості ця правова форма є чи не найскладнішою, тому що вимагає значного часу та характеризується наявністю системи правотворчих процедур, заснованих на законах та підзаконних документах [4].

Соціальним призначенням правових актів є встановлення еталонів і стандартів поведінки, що відповідають публічним інтересам суспільства. Адміністративній правотворчості як особливому виду діяльності властиві такі ознаки: реалізація уповноваженими суб'єктами в ході нормотворення, кінцевим результатом якого є прийняття нормативно-правового акта; організуючий характер та мета; охороняється та гарантується державою [4].

Встановлення норм права може здійснюватися двома шляхами: основним та похідним. Основний передбачає видання правових актів на

кшталт законів, що визначають основні положення та загальні засади діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у сфері охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням. Похідний застосовується тоді, коли загальні норми та правила поведінки, що сформульовані в законах та підзаконних актах не врегульовують усі відносини учасників взаємодії і виникає потреба у конкретизації та деталізації норм [4].

Застосування норм права (видання ненормативних (індивідуальних) актів, видання актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво) пов'язане з виконанням законодавчих та підзаконних актів з метою застосування норм права до конкретних ситуацій взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин. В межах цієї форми відбувається розгляд та вирішення індивідуальних справ, що охоплюють такі етапи:

- встановлення фактичних обставин справи;
- пошук спеціальної правової норми для застосування до конкретної ситуації та конкретного випадку;
- прийняття рішення у справі, видання актів індивідуального характеру;
- виконання правового акта;
- здійснення контролю за виконанням правового акта [4].

Функціонування юридичних актів індивідуального характеру пов'язане із виникненням, зміною та припиненням адміністративно-правових відносин. Вони містять точно окреслені та персоніфіковані юридичні приписи, але не є тотожними індивідуальним (ненормативним, адміністративним) актам. Акт застосування норм права має такі ознаки:

- індивідуальний характер, що виявляється в розв'язанні ним цілком визначеного питання з приводу конкретного адресату, який має дотримуватися закріпленого в акті припису;
- юридична природа, що пов'язана із владним характером адміністративно-правової норми та обов'язковістю до виконання його

адресатам. Виконання акта є гарантованим та забезпечується державним примусом;

- односторонній порядок видання, пов'язаний із компетенцією органу (посадової особи), що є суб'єктом застосування норм адміністративного права;
- наявність юридичного факту, що спричинює виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин або регулює абстрактні управлінські відносини [4].

Укладання адміністративних відносин спрямоване на зміцнення дисципліни і підвищення відповідальності у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, створення правових механізмів для вирішення завдань, що реалізуються шляхом застосування договірних інструментів на центральному і місцевому рівнях. Кузьменко О. В. пояснює особливу актуальність адміністративного договору в Україні останнім часом через запровадження ринкової економіки, збільшення частки диспозитивного та реординаційного впливу на суспільні відносини, прагненням упорядкувати систему адміністративних приписів [4].

Попри те, що традиційно в юридичній літературі адміністративний договір відносять до актів застосування норм адміністративного права, він має особливу правову природу, що вирізняє його від інших форм правозастосування. Зокрема, Кузьменко О. В. виділяє такі відмінності адміністративного договору від адміністративного акту:

1) адміністративний договір укладається безпосередньо на основі норм законів, прийнятих Верховною Радою України. Ч. 5, ч. 6 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» («Відносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами») передбачають, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори у випадках, встановлених законами [98] (наприклад, делегування повноважень);

2) адміністративний договір може укладатися на основі підзаконних

актів нормативного характеру інших суб'єктів адміністративної діяльності. Наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.12.2011 № 451-р «Про схвалення Угоди щодо регіонального розвитку Сумської області між Кабінетом Міністрів України та Сумською обласною радою» визначає взаємодію Кабінету Міністрів України із Сумською обласною радою за напрямом регіонального розвитку Сумської області [106];

3) адміністративний договір може укладатися на основі та на виконання індивідуального адміністративного акта;

4) адміністративний договір може служити підставою для подальшого прийняття адміністративних актів, причому як індивідуального, так і нормативного характеру;

5) для реалізації деяких управлінських рішень на розсуд державно-владного суб'єкта може бути обраний адміністративний договір або адміністративний акт. Вибір того чи іншого правового управлінського засобу визначається на розсуд суб'єкта адміністративної діяльності [4].

Здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій виконує функцію підтвердження юридичного факту. Воно має не лише інформаційне значення, а й виконує завдання технічного обліку, тому що за своєю природою реєстраційні дії передбачають настання юридичних наслідків. До інших юридично значущих дій О. В. Кузьменко відносить прийняття присяги, службове атестування, складання протоколу про адміністративне правопорушення [4].

Русецький А. А. правовими формами взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин вважає нормотворчість, адміністративний договір, прийняття індивідуальних нормативно-правових актів [113]. Акцентуючи увагу на нормотворчості як правовій формі взаємодії та координації діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів і громадськості, науковець пише про те, що провідна роль тут належить правоохоронним органам, які в межах своєї компетенції можуть прийняти необхідні нормативно-правові акти для

створення правового поля взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. Власне через нормотворчу діяльність вбачається можливим закріпити взаємні права та обов'язки суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, за яких вони будуть неухильно дотримуватися норм чинного законодавства [113, с. 44].

Укладання адміністративного договору між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону і правоохоронними органами Русецький А. А. вважає додатковою гарантією для правоохоронних органів, що інша сторона взаємодії виконає свої обов'язки повною мірою. Він зазначає, що адміністративний договір дозволяє учасникам взаємодії визначити правила власного поведіння, встановити послідовність своїх дій, досягти необхідного правового результату у сфері охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням [113, с. 45; 119, с. 13].

Прийняття індивідуальних нормативно-правових актів Русецький А. А. пов'язує з приписами. Науковець пояснює, що оскільки приписи розраховані на конкретний, чітко визначений, одиничний випадок, вони дозволяють правоохоронним органам та громадським формуванням з охорони громадського порядку та державного кордону оперативно вирішувати проблемні питання у сфері охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням шляхом більш детального врегулювання відповідних правовідносин [113, с. 45].

Отже, у поглядах на правові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин науковці одностайно підтверджують визначальну роль тут компетенції правоохоронних органів. Як ми зазначали у підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та

громадськістю» для держави правоохоронні функції є основними, відповідно завдання правоохоронної діяльності є причиною, що визначає наслідкові форми регламентації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.

Закон України «Про охоронну діяльність» обмежує залучення суб'єктів охоронної діяльності до правових форм взаємодії. Пов'язане, на нашу думку, це з двома чинними позиціями. По-перше, аутсорсинг правоохоронних функцій Міністерством внутрішніх справ орієнтований на органи Національної поліції України, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом [100]. Діяльність суб'єктів охоронної діяльності – це надання послуг з охорони власності та громадян у частині, що не регулюється законодавчими актами, які регламентують їх діяльність [104]. Тобто як складовий елемент правоохоронної діяльності, охоронна діяльність має місце у суспільних відносинах в Україні, але цей елемент законодавцем визначений як другорядний.

По-друге, участь у правових формах взаємодії з правоохоронними органами, якою наділені громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону, перебуває під постійним контролем правоохоронних органів і координується місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. За змістом вона являє собою взаємодію громадськості з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, побудовану на принципах гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань [107]. Тобто і в ситуації з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону виконання правоохоронних функцій залишається на правоохоронних органах, а громадськість діє як допоміжна сила у разі потреби.

На нашу думку, така позиція законодавця не вирішує нагальних проблем сьогодення, пов'язаних із забезпеченням ефективної охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, а також створює враження монополізації поліцією охорони ринку надання економічних послуг.

Статистичні дані свідчать про майже рівномірний розподіл у виконанні завдань з охоронної діяльності державними та приватними охоронними службами та фактичну відсутність загальної монополізації у наданні економічних послуг з боку державних структур, зокрема поліції охорони (Рисунок 6).

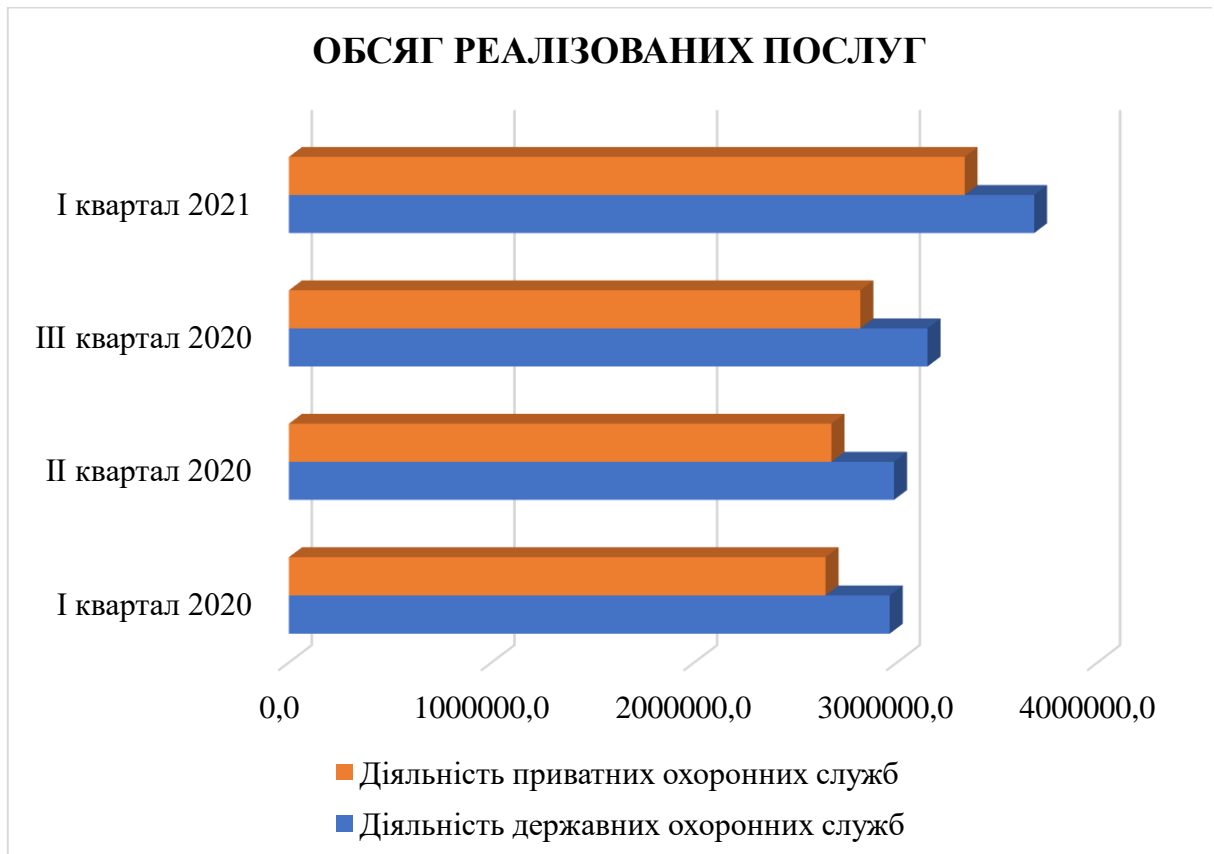


Рисунок 6 [59]

У реалізації послуг населенню спостерігається помітна перевага за державними охоронними службами (Рисунок 7). Такий перекис свідчить про недостатність реакції держави на звернення Громадської організації «Українська федерація професіоналів безпеки», заснованої 05.05.1995, до Антимонопольного комітету України із заявою про порушення

антимонопольно-конкурентного законодавства в сфері надання охоронних послуг [116, с. 152]. У «Звіті про результати дослідження впливу постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» на економічну конкуренцію на ринку охоронних послуг» [34] зазначалося, що Постановою КМУ від 11.11.2015 № 937 [68] фактично визначено єдиного надавача послуг охорони поміж суб'єктів господарювання, яким є поліція охорони та її структурні підрозділи [34].

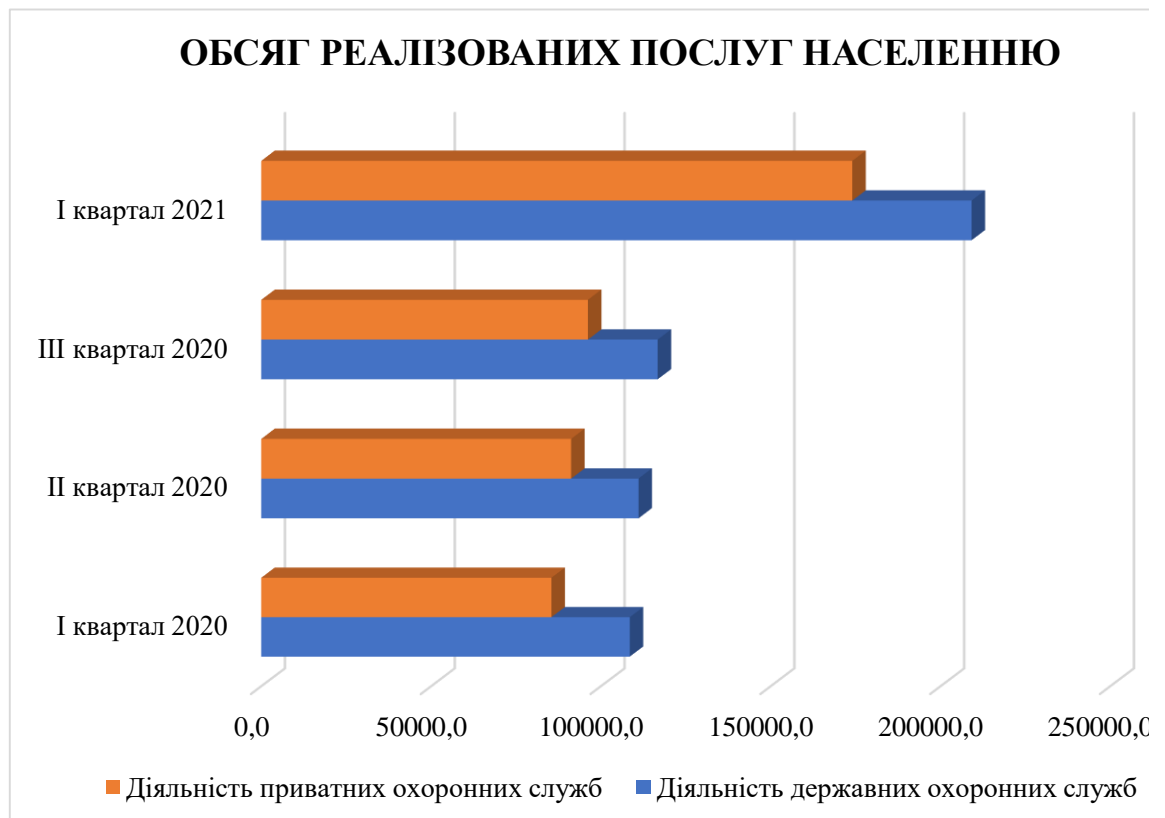


Рисунок 7 [59].

Водночас власне факт наявних зрушень у бік налагодження взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю має позитивне враження, враховуючи, що частка надання охоронних послуг населенню до загального обсягу реалізованих послуг протягом 2020-2021 років є незначною (Рисунок 8). Основні обсяги охоронних послуг суб'єктами господарювання та суб'єктами адміністративної діяльності надавалися юридичним та фізичним особам різної форми власності.

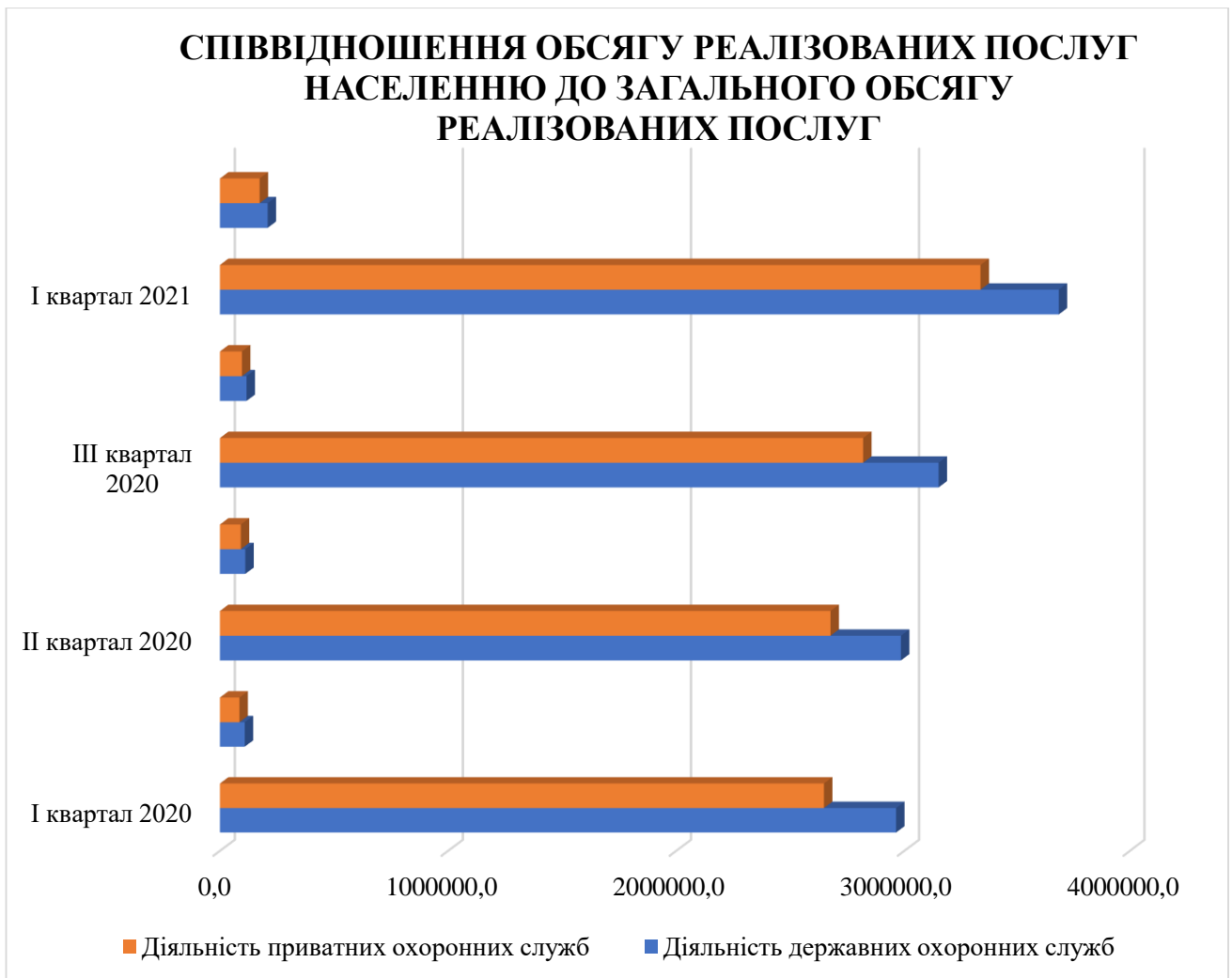


Рисунок 8 [59].

Отже, наведені показники вказують на потребу залучення суб'єктів охоронної діяльності до правових форм взаємодії з правоохоронними органами та громадськістю. У проаналізованих вище позиціях авторів нам імponує думка про можливість укладання суб'єктом адміністративної діяльності з учасниками управлінських відносин адміністративного договору. Як слушно зазначає О. В. Кузьменко, адміністративний договір служить одним із каналів зворотного зв'язку між учасниками взаємодії і є найбільш повним та достовірним порівняно з іншими актами односторонньо-владного волевиявлення [4].

Прийняття адміністративних актів зазвичай відбувається без урахування потреб його виконавців, зворотна інформація не доходить або доходить урізаною з перекрученнями. Водночас між суб'єктом адміністративної діяльності, який приймає адміністративний акт, та його адресатом трапляється

чимало ланок-посередників, що в цілому позначається на своєчасності та якості отриманої інформації. Адміністративний договір дозволяє максимально зменшити кількість проміжних ланок, безпосередньо зв'язуючи між собою його суб'єктів [4].

П. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства («Визначення термінів») під адміністративним договором розуміється спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

- а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;
- в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- г) замість видання індивідуального акта;
- г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [41].

Біла В. Р. висловлює позицію, що метою адміністративного договору не завжди виступає публічний інтерес [9, с. 44]. Якщо сторонами адміністративного договору, зазначає науковець, є суб'єкти владних повноважень, відповідно мета договору полягатиме у задоволенні публічних інтересів. У разі, якщо до договірних відносин із суб'єктом адміністративної діяльності вступають юридичні та фізичні особи незалежно від форм власності, рушійною силою їх дій є, перш за все, інтерес приватний. У взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами метою адміністративного договору виступатиме досягнення суспільно значущих результатів [9, с. 44; 46, с. 139].

Визначена конструкція мети відповідає усім видам адміністративного договору, що забезпечує ініціативну вибірковість у застосуванні суб'єктами

адміністративної діяльності та учасниками управлінських відносин. В. Р. Біла підкреслює, що вертикальні адміністративні договори укладаються з ініціативи невідного суб'єкта [9, с. 45]. Для суб'єкта адміністративної діяльності визначаються суто повноваження на укладання такого договору. Обмеження підстав укладання адміністративних договорів на підставі закону, продовжує науковець, означає, що адміністративні договори не можуть укладатися на основі підзаконних нормативних актів інших суб'єктів адміністративної діяльності, непов'язаних з учасниками управлінських відносин [9, с. 45]. Тобто адміністративний договір між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронним органами та громадськістю може укладатися у межах договірної регулювання публічних та приватних відносин, враховуючи компетенцію органу адміністративної діяльності на укладання договору [9, с. 45].

В освітній лекції з дисципліни «Адміністративне право» Кузьменко О. В. зазначає, потреба нормотворення у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських рішень пов'язана з тим, що нормативні акти регламентують та уточнюють порядок та особливості взаємодії між учасниками правовідносин, окреслюють їх організаційно-правовий статус, а уповноважених суб'єктів нерідко наділяють спеціальними правами, необхідними для здійснення їх функцій [49]. Нормативні акти значною мірою скеровують механізм цієї діяльності, уточнюють її спрямованість, удосконалюють систему взаємодії держави й громадянина, програмують здійснення конкретних видів адміністративних проваджень [49].

Кузьменко О. В. вважає, що з урахуванням факторів, які характеризують місце і роль нормативних актів управління в системі засобів адміністративно-правового регулювання можна оцінити й місце провадження з розробки й ухвалення їх, зокрема, адміністративних договорів, в загальній структурі правової форми [49]. Вплив чіткої процедури на формування змісту нормативного акту є величезним. Вона виступає як організаційний елемент

підготовки й ухвалення такого акта, є гарантією його відповідності вимогам законодавства [49].

В аспекті охорони й захисту прав людини й громадянина, охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням нормотворча процедура актів набуває особливого звучання. Таку тенденцію Кузьменко О.В. пояснює тим, що нормативними актами значною мірою формується механізм відносин держави й громадянина [49], так само, як і механізм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. У разі неналежного регулювання окремих аспектів управлінських відносин останніх корекція нормативних актів, порівнюючи з корекцією актів, які мають індивідуальний характер, ускладнюється. Звідси підготовка та ухвалення подібних нормативних актів має відповідати найвищому рівню, забезпечувати пріоритет прав і свобод громадян над інтересами відомчого характеру та охоплювати такі стадії: встановлення доцільності та необхідності ухвалення нормативного акта; підготовка проекту нормативного акта; винесення проекту акта на розгляд компетентного суб'єкта адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин; обговорення й доопрацювання проекту нормативного акта; ухвалення й реєстрація нормативного акта [49].

Отже, правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю законодавчо не закріплені. Роль активного учасника, що визначає особливості механізму відносин між суб'єктами адміністративної діяльності та учасниками управлінських відносин продовжує залишатися за правоохоронними органами. Монополізація Національною поліцією через поліцію охорони сфери надання юридичним та фізичним особам незалежно від форм власності економічних послуг позначається на недостатній ефективності виконання поліцейськими завдань з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. Суцільний контроль з боку правоохоронних органів над діяльністю громадських

формувань з охорони громадського порядку та державного кордону надає останнім ознак безпорадної ланки допоміжних сил та послаблює результативність виконання ними завдань із запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням.

Правові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, пов'язані із нормотворенням, правозастосуванням та можливістю укладання адміністративних договорів, на нашу думку, стали б новим поштовхом до реалізації підвалин, започаткованих у Модельному законі про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятому на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї СНД [57]. Вони дозволять законодавчо розмежувати компетенції та визначити порядок взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами і громадськістю у сфері охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням.

У підрозділі 2.2. «Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми розглянули групу класифікаційних методів за значенням наслідків, застосування яких у взаємодії уповноважених суб'єктів спричинює настання правового ефекту. Як зазначалося у підрозділі 2.1. «Поняття та класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», підрозділ 2.3. «Неправові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми присвятили аналізу форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, що характеризуються відсутністю правового ефекту.

2.3. Неправові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю

У підрозділі 2.1. «Поняття та класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» мова йшла про те, що потреба класифікувати форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин обумовлена різноплановістю та складною діалектикою предмета дисертаційного дослідження. У підрозділі 1.3. «Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми вказували на нерегульованість сучасного стану його адміністративно-правового забезпечення і наголошували, що взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю має відповідати принципам верховенства права, законності, підзвітності, прозорості, сприяти ефективності їх дій, спрямованих на зміцнення національної безпеки України. Аналізуючи спільну діяльність уповноважених учасників у підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми дійшли висновку, що законодавчо закріплена взаємодія за своїм змістом являє собою повсякденну діяльність суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості, пов'язану із провадженням організаційних дій і виконанням матеріально-технічних операцій, тобто вона не передбачає настання юридичних наслідків. Як зазначалося у підрозділі 2.1. «Поняття та класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», форми взаємодії суб'єктів адміністративного діяльності та учасників управлінських відносин, що не породжують юридичних наслідків, є неправовими. Підрозділ 2.3. «Неправові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми присвятили їх огляду як єдиним законодавчо закріпленим методам.

Ковалів М. В. розглядає спільну діяльність суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як один із напрямів удосконалення правоохоронної діяльності [40, с. 186], тому у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин роль активного учасника вчений відводить правоохоронним органам і пов'язує неправові форми із організацією правової і спеціальної підготовки уповноважених суб'єктів, що виконують обов'язки з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. Науковець зазначає, такі заходи необхідні для отримання персоналом охорони та членами громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону початкових знань та навичок виконання правоохоронної діяльності. У такому аспекті до неправових форм взаємодії із суб'єктами охоронної діяльності та громадськістю мають залучатися підрозділи та групи правоохоронних органів, які працюють з населенням та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону [40].

Ковалів М. В. обґрунтовує тезу про необхідність прийняти загальну програму правової та спеціальної підготовки з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням. Документ повинен визначати:

- завдання правової та спеціальної підготовки;
- принципи навчання, на яких базуватиметься правова та спеціальна підготовки;
- терміни навчання;
- місця можливого проведення занять;
- форми та методи проведення занять;
- перелік обов'язкових знань, умінь та навичок, якими повинні оволодіти слухачі;
- перелік служб та підрозділів, посадових осіб, які в обов'язковому порядку повинні проводити заняття за тематичними планами;

- порядок прийняття заходів [40, с. 185].

Основними напрямками правового та спеціального навчання уповноважених суб'єктів, що виконують обов'язки з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, є:

- основи теорії права, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України;

- чинне законодавство у сфері охорони громадського порядку і державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням;

- ефективний досвід роботи з охорони громадського порядку і державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, пропаганда такої діяльності [40, с. 185].

Ковалів М. В. зауважує, що визначені ним неправові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин мають обмеження за повнотою застосування до окремих уповноважених суб'єктів, які здійснюють охорону громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, це зокрема:

- громадські пункти охорони громадського порядку;
- студентські оперативні загони;
- органи громадської самодіяльності за місцем проживання (будинкові, вуличні, квартальні комітети), загальні збори громадян;
- приватні охоронні служби і підрозділи;
- громадські правозахисні організації;
- загони самозахисту;
- охоронці-вахтери, які охороняють помешкання громадян;
- громадські організації сусідської взаємодопомоги;
- координаційні шкільні ради;

- позаштатні співробітники поліції (добровільні помічники) та довірені особи [40, с. 185-186].

Русецький А. А. вважає, що провадження організаційних дій та виконання матеріально-технічних операцій у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин відіграють не менш важливу роль ніж нормотворчість, адміністративний договір, прийняття індивідуально-правових актів [113, с. 46]. Проведення організаційних дій та виконання матеріально-технічних операцій належать до основних неправових форм і реалізується через обмін інформацією між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами і громадськістю, розроблення й реалізацію спільних програм, планів щодо охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидію адміністративним і кримінальним правопорушенням, створення робочих груп для підготовки законопроектів, пропозицій про зміни й доповнення до законодавства, підготовку та проведення спільних заходів [113].

Обмін інформацією як неправова форма взаємодії полягає в тому, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи, громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону можуть надавати один одному інформацію, володіння якою забезпечить ефективність досягнення мети їх взаємодії та якісного виконання спільних завдань. На думку Русецького А. А., основними напрямками, за якими доречно здійснювати обмін інформації між суб'єктами адміністративної діяльності та учасниками управлінських відносин, є:

1) оперативна інформація для здійснення спільних заходів з протидії злочинності в межах територіальної адміністративної одиниці;

2) інформування громадськості про результати діяльності правоохоронних органів за певним напрямом, зокрема, у взаємодії із суб'єктами охоронної діяльності та громадськими формуваннями з охорони

громадського порядку та державного кордону (наприклад, у запобіганні та протидії організованій злочинності);

3) інформація, виявлена одним із учасників взаємодії, що стосується стану, структури, злочинності в межах територіальної адміністративної одиниці, причин та умов, які сприяють її виникненню, прогнозування тенденцій поширення організованої злочинності [113, с. 45].

Розроблення й реалізацію спільних програм, планів щодо охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидію адміністративним і кримінальним правопорушенням Русецький А. А. пов'язує із державними цільовими програми, що являють собою комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць і здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [74]. Науковець надає останнім особливого стратегічного значення та вважає, що вони можуть сприяти ефективній та щільній взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, тому що державні цільові програми розробляються на тривалий період та покликані стабілізувати визначені правовідносини в межах конкретної територіально-адміністративної одиниці [113, с. 45-46].

Створення робочих груп для підготовки законопроектів, пропозицій про зміни й доповнення до законодавства Русецький А. А. визначає як неправову форму взаємодії, що може набувати обласного та загальнодержавного масштабу [113, с. 46]. Суб'єкти охоронної діяльності, працівники правоохоронних органів, члени громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону як учасники взаємодії отримують можливість у ній запропонувати власне бачення вирішення проблем з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, що наявні в

межах конкретної територіально-адміністративної одиниці, враховуючи власний практичний досвід та зацікавленість інших учасників взаємодії [113, с. 46].

Підготовку та проведення спільних заходів Русецький А. А. ілюструє за аналогією закону [83] прикладом застосування учасниками взаємодії спільних заходів із протидії організованим злочинності, а саме:

- здійснення оперативно-розшукових та інших заходів, спрямованих на перевірку наявної інформації стосовно організованих злочинних груп та злочинних організацій, документування їх протиправної діяльності, відпрацювання економічного підґрунтя та зв'язків;

- створення спільних оперативних груп для здійснення оперативно-розшукових заходів;

- вивчення можливої тактики дій учасників злочинних угруповань та розроблення відповідних заходів запобігання та протидії, зокрема, організації безпеки персоналу охорони, особового складу правоохоронних органів, членів громадського формування (громадських формувань) з охорони громадського порядку та кордону, що залучаються та / або можуть сприяти проведенню спеціальних операцій;

- проведення спільних рекогносцировок місцевості і об'єктів у районах ймовірних дій, розстановка особового складу правоохоронних органів, сил суб'єктів охоронної діяльності, членів громадського формування (громадських формувань) [113, с. 46].

Додатковими (факультативними) неправовими формами взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, що потребують законодавчого врегулювання, Русецький А.А. вважає такі:

- проведення спільних колегій та науково-практичних семінарів, які присвячуються питанням взаємодії уповноважених суб'єктів у сфері охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням;

- розроблення навчальних програм та проведення спільних занять для представників суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів, членів громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, які взаємодіють між собою;

- участь у міжнародному співробітництві з питань охоронної і правоохоронної діяльності та діяльності громадськості [113, с. 46].

Він обстоює позицію, що нормативне закріплення додаткових неправових форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин якісно покращить діяльність правоохоронних органів під час взаємодії із персоналом охорони та членами громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону [113, с. 46].

Кузьменко О.В. вважає, що взаємодія суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин систематично здійснюється через неправові форми, а саме: організаційні заходи та матеріально-технічні операції. Проведення організаційних заходів за змістом має внутрішньоуправлінський, внутрішньоапаратний характер та реалізується у таких діях:

1) роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових або інших заходів;

2) інспектування роботи та інструктування підпорядкованих органів (посадових осіб);

3) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій, робочих зустрічей, семінарів, круглих столів, інтерв'ю, прямих телефонних зв'язків із населенням уповноважених суб'єктів, прийомів громадян, візитів делегацій [4].

Порівняно із організаційними заходами, продовжує О.В. Кузьменко, матеріально-технічні операції носять допоміжний характер. Основною метою їх є обслуговування власне процесу взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин [4]. Матеріально-технічні операції, створюючи умови для використання правових форм, покликані

забезпечити підготовку матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів. Залежно від призначення та засобів виконання вони поділяються на:

- такі, що стосуються сфери діловодства (усі операції, пов'язані із виготовленням документів уповноваженими суб'єктами та яким притаманний технічний характер листування, передрук, розмноження);

- пов'язані із безпосереднім виконанням приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (наприклад, операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення);

- реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління);

- статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил);

- інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу уповноважених учасників взаємодії, давання роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);

- за систематизацією матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);

- інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій за різними напрямками взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю) [4].

Завальний М. В. пропонує класифікувати неправові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю за спрямованістю та характером діяльності [28, с. 22]. За спрямованістю вони поділяються на зовнішньоорганізаційні та внутрішньоорганізаційні неправові дії. За характером діяльності – організаційні та функціональні неправові форми [28].

Зовнішньоорганізаційні неправові дії спрямовані на реалізацію зовнішніх управлінських функцій стосовно об'єктів управління. Вони забезпечують реалізацію завдань і функцій в адміністративно-правовій сфері, покладених на інших учасників взаємодії, поза системою органів уповноваженого суб'єкта. Внутрішньоорганізаційні неправові дії за мету мають вирішення питань щодо розподілу власних сил суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю на забезпечення зовнішньоорганізаційних неправових дій взаємодії. Біла В.Р. висловлює думку, що практичне значення такого підходу викликає сумніви, тому що неможливо сформулювати відмінний перелік зовнішньоорганізаційних та внутрішньоорганізаційних неправових дій. Єдина відмінність між цими групами, як слушно зазначає дослідниця, полягає у більшому значенні зовнішньоорганізаційних неправових дій для застосування правових форм у внутрішньоорганізаційній діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону [11, с. 53].

До організаційних неправових форм належать:

- встановлення правових основ взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин;
- створення спільних координаційних і дорадчих органів (координаційних рад, комісій і комітетів);
- розроблення комплексних програм протидії злочинності, планів спільних заходів, у тому числі, що стосуються діяльності в особливих умовах;
- спільне планування проведених заходів;
- узгодження прийнятих рішень [28, с. 22].

До функціональних неправових форм вчений відносить такі:

- проведення спільних заходів і операцій, у тому числі навчань і тренувань;
- спільне надання допомоги іншим уповноваженим суб'єктам, а також навчання кадрів;

- вивчення передового досвіду роботи та його поширення;
- взаємний обмін інформацією;
- колегіальна підготовка інформації для подання у вищі органи [28, с. 22].

У власних поглядах Завальний М. В. відстоює результативність застосування у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю правових форм над неправовими. Науковець зазначає, що взаємодія суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин не може бути ефективно реалізованою без створення відповідної нормативно-правової основи. Різні способи діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів, громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, специфіка їх повноважень та компетенції вказують на необхідність чіткої правової регламентації їхньої взаємодії [28, с. 23].

Біла В. Р. вказує на те, що призначенням форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, що не викликають настання юридичних наслідків, є: організація діяльності; вчинення підготовчих дій для прийняття обґрунтованого управлінського рішення; доведення його змісту до виконавців; забезпечення належного функціонування правоохоронних органів та практичної реалізації покладених на них завдань [11].

Наголошуючи на тісному зв'язку неправових форм взаємодії із правовими, дослідниця переконливо доводить, що вони так само, як і правові форми, обумовлюють настання наслідків юридичного значення – прийняття управлінських рішень. Для ілюстрації власних поглядів Біла В.Р. наводить такі види неправових форм:

- засідання колегіальних органів виконавчої влади, місцевих рад, конкурсних та дисциплінарних комісій;
- електронні довірчі послуги (електронний підпис та електронна печатка), що використовуються органами державної влади, органами

місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності, державними реєстраторами, нотаріусами й іншими уповноваженими суб'єктами на здійснення функцій державного реєстратора для реалізації повноважень, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків фізичної або юридичної особи відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [78], а також судами для відправлення правосуддя [11, 77].

Отже, неправові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин у науковій літературі визначаються диз'юнктивно як такі, що не належать до правових. Дослідники незаперечно вказують на первинність їх у становленні правових форм спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, але дискусійності набирають питання про доцільність їх виділяти до окремої категорії (Бевзенко В.М. [54], Жуков М.С. [26], Мельник Р.С. [54], Патерило І. В. [64, 66], Петков С. В. [67]) та доречність вживати щодо них терміну «неправові», пропонуючи заміну на прикметник «організаційні» (Біла В.Р. [11]).

Патерило І. В. обстоює позицію, що інститут форм взаємодії у державному управлінні на сьогоднішній день має значну кількість чинників, що виключають його застосування на теоретичному рівні [65]. Зокрема, сформовані за радянських часів, коли управлінська діяльність (управління) визнавалася єдиноможливим методом функціонування між державно-владними та недержавними суб'єктами, неправові форми взаємодії не враховували диференційовані види діяльності її учасників. Під час запровадження зазначеної термінології не було враховано відмінностей між категоріями «право» та «закон». В результаті будь-які дії або рішення, у разі якщо вони регламентуються законом (іншим нормативним актом), називалися правовими, тобто такими, що були засновані на нормах права. Однак у сучасних умовах, коли в Україні визнано та гарантується принцип

верховенства права, який поміж іншим, зобов'язує проводити чітке розмежування між правом та законом, Патерило І. В. вважає, є недоцільним застосування прикметника «правовий» до будь-яких іменників автоматичного порядку. Прикметник «правовий» у терміносистемах юридичних явищ чи юридичних категорій доречно застосовувати після узгодження їх з принципом верховенства права. Відтак сумнівним є вживання терміну «неправові форми» у сфері охорони громадського порядку та держаного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, що обов'язково регламентовані нормативними актами [65].

Біла В.Р. зазначає, що вживання сполучення «неправові форми» стосовно взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин знаходить критику не лише в частині термінологічного застосування, а й власне самого явища в межах теорії адміністративного права [11, с. 113]. Коли мова йде про здійснення владно-розпорядчого впливу, порядок реалізації якого визначений науковими підходами або усталеною практикою, мінімальною основою таких форм взаємодії стає відповідний компетенційний припис. З такого аргументу найбільш вдалим щодо взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, на думку Білої В.Р., є застосування замість терміну «неправові форми» сполучення «організаційні форми» [11, с. 113].

Як слушно зауважує Жуков М.С., сьогодні у доктрині адміністративного права продовжують паралельно існувати вчення про форми та методи адміністративно-правового регулювання та про інститути діяльності публічної адміністрації [26]. Дискусії між прибічниками двох концепцій і досі залишаються актуальними і не вирішеними. У підручниках, де поняття форми замінено на інструменти, аналізує далі Жуков М.С., хоча поняття форми замінено на інструменти, все одно продовжує вживатися термін «методи регулювання». Єдиною відмінністю між двома паралельно існуючими

вченнями полягає в окремому дослідженні методів адміністративно-правового регулювання [26, с. 217].

У власних поглядах ми залишаємося допоки на класичних позиціях, що обумовлено обраним напрямом пізнавальної діяльності, відсутністю усталеної практики зміни терміносистем в теорії адміністративного права і вживаємо тут та далі термін «неправові форми» щодо дій державних органів виконавчої влади, юридичних та фізичних осіб, які не мають закріпленого механізму регуляції.

Номінативність характеру неправових форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин обумовлена чималою кількістю соціально-економічних чинників, а тому в кожному окремому випадку вона набуває індивідуалізованого характеру, що не заперечує потребу надання діям її учасників правових форм. Форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, закріплені у ст.19 Закону України «Про охоронну діяльність» («Форми взаємодії з правоохоронними органами»), і про які ми зазначали у підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», мають неправову природу і виключають у них участь громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону (підрозділ 1.3. «Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю»). Побудова взаємодії правоохоронних органів із суб'єктами охоронної діяльності за неправовими формами обмежує ініціативи з боку останніх у протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. Відсутність неврегульованої взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та кордону робить непотрібними професійні функції персоналу охорони як додаткового ресурсу у виконанні завдань правоохоронної діяльності, делегованих громадськості.

На нашу думку, поєднання зусиль суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у виконання завдань з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням сприятиме підвищенню ефективності захисту прав людини, гарантованих державою. Для обґрунтування правильності такого твердження наведемо приклади із Єдиного державного реєстру судових рішень.

У фрагменті постанови Заводського районного суду міста Миколаєва (суддя Андрощук В.В.) від 24.02.2017 за справою № 487/6246/16-п у провадженні №3/487/95/17 зазначається: *«Відповідно до протоколів про адміністративне правопорушення, 25.11.2016 року о 00.10 год. в місті Миколаєві по пр. Богоявленському, перехр вул. Авангардна, ОСОБА_1 керував транспортним засобом «Forza» р/н НОМЕР_1, з явними ознаками алкогольного сп'яніння (нестійка хода, запах алкоголю з порожнини рота, тремтіння пальців рук, почервоніння обличчя). Від проходження медичного огляду, у встановленому законом порядку, на стан сп'яніння, в присутності двох свідків, відмовився. Крім того, 24.11.2016 року о 23.40 год. в місті Миколаєві по пр. Богоявленському, перехр вул. Авангардна, ОСОБА_1 керуючи транспортним засобом «Forza» р/н НОМЕР_1, перед початком руху та повороту ліворуч не впевнився в безпеці свого маневру, та допустив наїзд на бордюрний камінь. Внаслідок ДТП транспортний засіб отримав механічні пошкодження.*

В судовому засіданні ОСОБА_1 провину у скоєнні адміністративних правопорушень не визнав. Пояснив, що на час подій, викладених у протоколах, автомобілем НОМЕР_2 не керував. Транспортним засобом керувала дружина ОСОБА_3, яка ввечері поїхала на стоянку «Скіф» з метою забрати автомобіль. Приблизно о 23.00 год. вона прийшла до дому та пояснила, що по пр.Богоявленському в м.Миколаєві не впоралась з керуванням автомобіля, та здійснила ДТП. Коли вони прийшли, на місці вже були працівники поліції, які склали на нього два протоколи. При цьому працівники поліції поводитись грубо,

погрожували його жінці, відібрали права без належного оформлення, та ніяких його пояснень до уваги не брали.

Свідок ОСОБА_4 у судовому засіданні пояснив, що 24.11.2016 року, перебував з екіпажем на нічному патрулюванні. Отримали виклик на ДТП по пр. Богоявленському в м.Миколаєві. Коли під'їхали на місці ДТП був ще один екіпаж патрульної поліції. Водій ОСОБА_1 стверджував, що він автомобілем не керував. Разом з цим на місці ДТП були присутні два свідки, які зазначали, що після ДТП саме чоловік вийшов з автомобілю. Свідок ОСОБА_2 пояснював, що працює охоронником на стоянці «Скиф». Ввечері 24.11.2016 року на таксі до стоянки під'їхала дружина ОСОБА_1, та виїхала на власному автомобілі. Аналогічні пояснення надав свідок ОСОБА_5, який працює охоронником на стоянці «Скиф». – «Оцінивши та проаналізувавши досліджені докази в їх сукупності, суд критично оцінює показання свідків ОСОБА_2, ОСОБА_6, ОСОБА_7, ОСОБА_5 оскільки вказані особи не були очевидцями скоєння ОСОБА_1 правопорушень, а лише розповідали про події які передували подіям викладених у протоколах» [70].

З огляду на те, що у наведеному випадку маємо ситуацію, яка здійснювалася у присутності персоналу охорони, відсутність взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами призвела до того, що факт адміністративного правопорушення мав місце. У дослідженні доказів у справі суддя надав перевагу протоколам про адміністративне правопорушення, складеним поліцейськими патрульної поліції. Свідчення персоналу охорони відкинуто як такі, що не стосувалися безпосередньо адміністративного правопорушення. Хоча подібне твердження можна і віднести на рахунок поліцейських патрульної поліції.

Неправові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин мали місце для реалізації, але їх результативність виявилася занадто слабкою. Персонал охорони не зупинив правопорушника, обмежившись виконанням завдань з охорони майна стоянки. На нашу думку, подібні ситуації потребують укладання адміністративного

договору між суб'єктами адміністративної діяльності, що представлені територіальними відокремленими підрозділами поліції або підрозділами міжрегіональних органів поліції (патрульної поліції, поліції охорони), та учасниками управлінських відносин в особі суб'єктів охоронної діяльності.

У фрагменті постанови Михайлівського районного суду Запорізької області (суддя Олійник М.Ю.) від 02.03.2017 за справою № 321/315/17 у провадженні №3/321/89/2017 мова йде про те, що «21 лютого 2017 року, приблизно о 18 годині 30 хвилин, ОСОБА_1, знаходячись на вул. Центральна, 22 в смт. Михайлівка Михайлівського району Запорізької області, вчинив сварку з ОСОБА_2, висловлювався на його адресу нецензурною лайкою, намагався проникнути до приміщення Михайлівської селищної ради, на зауваження охоронця селищної ради не реагував, чим порушив громадський порядок. Крім того, 24 лютого 2017 року, приблизно о 10 годині 30 хвилин, ОСОБА_1, знаходячись на вул. Центральна в смт. Михайлівка Михайлівського району Запорізької області, висловлювався на адресу ОСОБА_3 нецензурною лайкою, погрожував розправою, чим порушив громадський порядок.

В судовому засіданні ОСОБА_1 винним себе у вчиненні правопорушень за вказаних обставин не визнав, та пояснив, що він є громадським активістом і 21 лютого 2017 року після 18 год., проїжджаючи біля Михайлівської селищної ради, побачив, що вхідні двері були відкриті і вирішив перевірити, хто є в селищній раді, але охоронець його не впустив, після чого він пішов, громадського порядку не порушував. 24 лютого 2017 року він дійсно зустрів ОСОБА_3 та почав з ним розмовляти, в ході розмови у них виник спір. Вважає що в його діях відсутній склад адміністративного правопорушення.

Заслухавши пояснення ОСОБА_1, оцінивши досліджені докази, суд приходять до висновку, що незважаючи на невизнання ОСОБА_1 вини у вчиненні адміністративних правопорушень, його винуватість підтверджується наступними доказами: протоколом про адміністративне правопорушення серії АА 710916 від 22 лютого 2017 року, зверненням голови Михайлівської селищної ради ОСОБА_4 про вжиття заходів відносно

ОСОБА_1, рапортом, письмовими поясненнями ОСОБА_1, письмовими поясненнями ОСОБА_5, ОСОБА_6, висновком про результати розгляду повідомлень громадян від 22 лютого 2017 року; протоколом про адміністративне правопорушення серії АА 775492 від 26 лютого 2017 року, рапортом, протоколом прийняття заяви про вчинене правопорушення, письмовими поясненнями ОСОБА_3, ОСОБА_7, рапортом поліцейського ОСОБА_8, висновком про результати розгляду повідомлень громадян від 24 лютого 2017 року.

Так, згідно письмового звернення селищного голови Михайлівської селищної ради Михайлівського району Запорізької області ОСОБА_4 (а.с. 15), селищний голова просив вжити заходів реагування до ОСОБА_1, мешканця ІНФОРМАЦІЯ_2, який 21 лютого 2017 року близько 18 год. 30 хв. в не робочий час намагався шляхом несанкціонованого відкриття вхідних дверей проникнути до приміщення Михайлівської селищної ради. На зауваження охорони адмінбудинку не реагував, представлявся працівником «народного контролю» та погрожував фізичною розправою. Крім того, неодноразово і періодично відвідуючи селищну раду в розмовах з посадовими особами органу місцевого самоврядування веде себе неадекватно, нецензурно висловлюється та погрожує фізичною розправою.

Згідно письмових пояснень ОСОБА_1 (а.с. 17), він є громадським активістом. Так, 21 лютого 2017 року о 18 год. 20 хв. він знав, що голова Михайлівської селищної ради ОСОБА_4, його заступник ОСОБА_5 та ОСОБА_9 можуть розпивати спиртні напої, він приїхав їх перевірити. Коли він підійшов до дверей, то побачив охоронника. Він намагався відчинити вхідні двері, але охоронник поставив ногу на двері та не відкрив. Він почав йому представлятись, але охоронник, замкнув вхідні двері на замок. Він охороннику нічого не казав, двері відчинити не питався. Після чого, він повідомив поліцію про те, що ОСОБА_4 вживає спиртні напої, та поїхав.

Згідно письмових пояснень ОСОБА_5 (а.с. 18), він працює на посаді заступника голови Михайлівської селищної ради. 21 лютого 2017 року

приблизно з 17-00 год. до 19-00 год. він знаходився у селищній раді в своєму кабінеті та займався роботою. Приблизно о 18-00 год. в приміщенні знаходився охоронник ОСОБА_6. Він почув стук у входні двері та почув голос ОСОБА_6, який з ким-то розмовляв. Потім, він почув голос ОСОБА_1 який вимагав впустити його до селищної ради для перевірки. Охоронник його не впускав, після чого ОСОБА_1 почав сваритись та висловлювався нецензурною лайкою. Коли він вийшов до ОСОБА_6, то побачив, що ОСОБА_1 сів на велосипед і поїхав. Своїми діями ОСОБА_1 порушив його спокій.

Згідно письмових пояснень ОСОБА_6 (а.с. 19), він працює охоронцем у Михайлівській селищній раді. 21 лютого 2017 року приблизно о 18 год. 30 хв. в центральні двері селищної ради почав стукати і намагався увійти до приміщення ОСОБА_1. На його зауваження ОСОБА_1 не реагував, висловлювався на його адресу нецензурною лайкою, погрожував фізичною розправою.

Згідно письмових пояснень ОСОБА_3 (а.с. 3), 24 лютого 2017 року о 10 год. 05 хв. він був на вул. Центральній в смт. Михайлівка та купував газету в газетному кіоску. До нього підійшов ОСОБА_1, який без будь-яких причин почав висловлюватись нецензурною лайкою.

Згідно письмових пояснень ОСОБА_10 (а.с. 5), вона працює в газетному кіоску. 24 лютого 2017 року приблизно о 12-00 год. у неї купував газету чоловік, в цей же час до нього підійшов ОСОБА_1 і у них виникла суперечка. ОСОБА_1 почав принижувати цього чоловіка та висловлювався на його адресу нецензурною лайкою.

Згідно рапорту сержанта поліції СРПП Михайлівського ВП ОСОБА_8. (а.с.б), в ході збору матеріалів по ЕУ № 509 від 24 лютого 2017 року допитати ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_1, який проживає по Незалежності, 86 в смт Михайлівка не виявилось можливим, так як він відмовився від будь-яких пояснень.» [71].

Викладений у фрагменті постанови факт вчинення особою адміністративного правопорушення за відсутності взаємодії між суб'єктами

охоронної діяльності та громадськістю доволі складно та незрозуміло відтворює реальну ситуацію. Сумніви викликають, чи дійсно громадський активіст намагався здійснювати завдання із запобігання адміністративного правопорушення з боку заступника голови Михайлівської селищної ради чи власне безпідставні дії першого призвели в подальшому до скоєння ним адміністративного правопорушення. Водночас протистояння між охоронцем та громадським активістом знаходилось у сфері правоохоронної діяльності.

Увагу, вочевидь, привертає факт, що неправові форми взаємодії виявилися більш результативними між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами. Якщо за постановою Заводського районного суду міста Миколаєва (суддя Андрощук В.В.) від 24.02.2017 за справою № 487/6246/16-п у провадженні №3/487/95/17 роль суб'єктів охоронної діяльності у виконанні правоохоронних функцій виявилось непотрібною, такою, що заплутує розуміння ситуації адміністративного правопорушення, то за постановою Михайлівського районного суду Запорізької області (суддя Олійник М.Ю.) від 02.03.2017 за справою № 321/315/17 персонал охорони явно виконував завдання з протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, що входить до повноважень органів Національної поліції.

Отже, неправові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю – це зовнішні дії уповноважених суб'єктів, спрямовані на охорону громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, що не передбачають безпосереднє настання юридичних наслідків. Охоплюючи організаційні та матеріально-технічні методи, вони пов'язані із повсякденною діяльністю суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин та є підґрунтя формуванням правових форм взаємодії уповноважених учасників.

Емпірична модель взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, що їй ми присвятили Розділ 2 «Форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними

органами та громадськістю», переконливо підтвердила ті теоретичні положення, що їх ми сформулювали у Розділі 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», досліджуючи поняття, ознаки, основні напрями взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин (підрозділ 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю»), особливості їх адміністративно-правового статусу (підрозділ 1.2. «Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії») та генезу розвитку і сучасний стан адміністративно-правового забезпечення їх спільної діяльності (підрозділ 1.3. «Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю»). Вивченню зарубіжного досвіду за напрямом нашої пізнавальної діяльності, можливості його ефективно впровадження до практики української дійсності та формулювання положень удосконалення вітчизняного законодавства ми присвятили наступні сторінки дисертаційного дослідження.

Висновки до другого розділу

Побудову емпіричної моделі взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю ми здійснювали на засадах класичного підходу до класифікації форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, враховуючи офіційні дані Державної служби статистики України та матеріали судових рішень із Єдиного реєстру судових рішень. Основні положення, яких ми дійшли у цьому розділі, є такими.

1. Форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин – це практична реалізація діяльності учасників взаємодії, що визначається суспільною сферою застосування, чітко

окресленою метою та не виходить за межі їх компетенції. Сферою застосування суспільних відносин у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є охорона громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидія адміністративним і кримінальним правопорушенням. Метою – виконання охоронних функцій як різновиду правоохоронної діяльності. Межі компетенції визначаються правами та обов'язками, нормативно закріпленими за суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону.

2. Зміст діяльності уповноважених суб'єктів визначає форми їх взаємодії. У свою чергу методи виступають складовими компонентами змісту її здійснення. Методи, забезпечуючи функціонування суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у системі взаємодії, визначаються особливостями адміністративно-правового статусу учасника взаємодії та відведеною роллю у ній.

3. Класифікаційні форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин відображають усю різноплановість та складну діалектику досліджуваного явища. В основі кожної класифікації знайшли відображення одиничні критерії або система критеріїв групування спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості. Її зміст становлять організаційні, охоронні, технічні заходи, підпорядковані завданням збереження життя, здоров'я фізичних осіб та власності. З таких позицій класифікаційна система форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин повинна враховувати специфіку діяльності активного учасника, характеристику сторін, що беруть участь у цій діяльності, особливості процесу взаємодії та причинно-наслідкового зв'язку між об'єктами, що породжують потребу взаємодіяти у суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості.

Компаративістський підхід до класифікації форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронним органами та громадськістю виявив,

що основні акценти зроблені на категорії «форма» взаємодії. Як спосіб організація та спосіб реалізації взаємообумовлених та взаємопов'язаних зв'язків, ця категорія забезпечує життєдіяльність системи взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості у сфері охорони громадського порядку і державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням.

4. У правових формах взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин визначальною є компетенції правоохоронних органів. Правоохоронні функції для держави є основними, відповідно завдання правоохоронної діяльності є причиною, що визначає наслідкові форми регламентації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю.

Чинне українське законодавство обмежує залучення суб'єктів охоронної діяльності до правових форм взаємодії, що обумовлено визначенням охоронної діяльності як другорядного елемента правоохоронної діяльності у суспільних відносинах. Особливості правових форм, за яких правоохоронні органи вступають у взаємодію з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону, у практичному застосуванні залишає виконання правоохоронних функцій за правоохоронними органами, а громадськість діє як допоміжна сила у разі потреби.

5. Результати емпіричних досліджень вказують на потребу залучення суб'єктів охоронної діяльності до правових форм взаємодії з правоохоронними органами та громадськістю. Укладання суб'єктом адміністративної діяльності з учасниками управлінських відносин адміністративного договору може стати одним із каналів зворотного зв'язку між учасниками взаємодії і дозволить найбільш повно та достовірно врегулювати участь суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів, громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону у спільній діяльності з охорони громадського порядку та

державного кордону, запобіганні та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням.

Адміністративний договір дозволить максимально зменшити кількість проміжних ланок, безпосередньо зв'язуючи між собою суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, розмежувати їх компетенції чи визначити порядок взаємодії між її учасниками, делегувати суб'єктам охоронної діяльності, громадським формуванням з охорони громадського порядку та державного кордону публічно-владні управлінських функції правоохоронних органів, перерозподілити або об'єднати бюджетні кошти у визначених законом випадках, замінити видання індивідуального акта, врегулювати питання надання адміністративних послуг.

6. Неправові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин традиційно визначають як такі, що не належать до правових. Вони виконують головну роль у становленні правових форм спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, тому їх значення є неоціненним.

РОЗДІЛ 3

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

3.1. Основні принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю

У Розділ 2 «Форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми побудували емпіричну модель взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, послідовно дійшовши висновку про те, що чинне адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг, а також захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, потребують удосконалення в частині, що стосується предмета нашого розгляду. У підрозділі 1.3. «Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми зазначали, що нормативне упорядкування суспільних відносин, що виникають в процесі та / або за результатами діяльності уповноважених державою суб'єктів і виявляються у фактичній реалізації правових приписів, прав та свобод громадян, повинно гарантувати відповідність спільної діяльності її учасників принципам права, тому підрозділ 3.1. «Основні принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми присвятили аналізу останніх.

Кузьменко О. В. вважає, що зміст і спрямованість адміністративно-правового регулювання суспільних відносин визначається принципами адміністративного права, поміж яких вона виділяє керівні засади загального та

спеціального характеру [4]. Загальні принципи мають фундаментальне значення, а спеціальні характеризують закономірності функціонування адміністративно-правових інститутів. До загальних принципів належать науковість (об'єктивність) адміністративного права; верховенство конституційних положень щодо норм адміністративного права; верховенство норм законів щодо адміністративно-правових норм, які містяться в інших нормативних актах; пріоритетність прав та свобод людини і громадянина; узгодженість адміністративного законодавства з природним правом; відповідність адміністративного законодавства міжнародним договорам; повнота регулювання статусів суб'єктів адміністративного права; забезпечення юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм; мінімізація втручання публічної адміністрації в особисте життя людини. Ілюструючи спеціальні принципи, Кузьменко О.В. наводить приклади принципів державної служби, адміністративного процесу, адміністративної відповідальності, адміністративного судочинства, місцевого самоврядування [4].

Субота С. І. підкреслює, що від досконалості принципів взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин залежить результат їх спільних дій, досягнення мети охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням [123, с. 32]. Система координат правоохоронної діяльності є визначальною у цьому процесі, тому принципи взаємодії Національної поліції і громадськості є основними засадами спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. С. І. Субота об'єднує принципи взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин до двох груп – загальні принципи взаємодії та спеціальні (організаційно-технічні) принципи взаємодії [123]. До загальних принципів взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю належать принципи

добровільності, дотримання прав людини і громадянина, гуманізму, справедливості, науковості, комплексності, правової впорядкованості, законності, рівноправності, гласності, плановості. До спеціальних (організаційно-технічних) принципів взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю – принципи спільності інтересів, функціональності, нормованості, спеціалізованості, безперервності, скоординованості дій, маневреності, відповідальності за виконання зобов'язань під час спільної діяльності, заохочення [123].

Поміж виділених груп Субота С. І. особливого значення надає спеціальним (організаційно-технічним) принципам взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, тому що вважає, що власне вони безпосередньо встановлюють вихідні положення організації і здійснення процесу діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням [123, с. 33]. Спільність інтересів уповноважених суб'єктів є передумовою виникнення взаємодії між ними, прийняття спільної соціальної ролі, виконання якої покликано на гарантування безпеки суспільству та його громадян. Суб'єкти охоронної діяльності, громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону як інститути громадянського суспільства, поліція як державний орган, дотримуючись *принципу спільності інтересів*, переслідують єдину мету – гарантувати безпеку суспільству. *Принцип функціональності* є основною засадою організації форм взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю. Субота С. І. вважає, що взаємодія є ефективною, якщо у разі виходу одного з її уповноважених учасників, процес спільної діяльності не припиняється. *Принцип нормованості* у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю визначає, що спільна діяльність уповноважених суб'єктів повинна здійснюватися у правових формах. *Принцип*

спеціалізованості полягає у тому, що під час здійснення охоронної, правоохоронної діяльності, охорони порядку та державного кордону суб'єкти адміністративної діяльності та учасники управлінських відносин використовують сили, форми, методи, засоби, способи, обумовлені їх адміністративно-правовим статусом. *Принцип безперервності* у сфері охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням передбачає, що уповноваженими суб'єктами постійно здійснюються узгоджені дії, спрямовані на реалізацію правоохоронних функцій. Це означає, що такого роду діяльність не є фрагментарною, короткочасною, а являє собою довготривалий програмований процес. *Принцип маневреності* забезпечує можливість коригувати дії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів і громадськості залежно від оперативної обстановки. Дотримання цього принципу дозволяє змінювати за необхідності попередньо заплановані методи, форми і заходи спільної діяльності. *Принцип скоординованості дій*, обстоює Субота С. І., посідає центральне місце в системі організаційно-технічних принципів взаємодії уповноважених суб'єктів і виявляється у максимальному використанні можливостей сторін, залучених до спільної діяльності [123, с. 34]. *Принцип рівності (паритетності)* пов'язаний із організацією діяльності суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин за напрямом охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. Він забезпечує автономність (рівність) учасників взаємодії у виконанні власних завдань. *Принцип добровільності* залишає за уповноваженими суб'єктами право рішення бути учасником взаємодії, визначати особисті можливості виконувати правоохоронні функції поза порушення власних прав та обов'язків, а також зобов'язань за договором щодо надання послуг з охорони [123, с. 34].

Завальний М. В. зазначає, чітке дотримання та однакове розуміння принципів організації взаємодії суб'єктами охоронної діяльності,

правоохоронними органами та громадськістю дозволяє якісно покращити результати спільної діяльності уповноважених суб'єктів та раціонально вирішити проблеми, що виникають у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг, а також захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [30, с. 114-115]. Обґрунтовуючи правильність класичного підходу, дослідник пропонує умовно поділяти принципи взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю на дві основні групи: загально-правові та спеціальні принципи [30, с. 115]. Власні позиції науковець пояснює тим, що, по-перше, правові засади такої взаємодії обов'язково повинні мати законодавче закріплення. Мова йде тут про низку конституційних принципів, а саме: принцип законності, принцип гуманізму, принцип гласності, принцип дотримання прав і свобод людини. По-друге, взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю властиві певні особливості, обумовлені адміністративно-правовим статусом її учасників, тому вона не може існувати поза таких спеціальних принципів, як планування, безперервності, добровільності, індивідуальності та колективності, науковості, конфіденційності, доцільності, самоврядування, територіальності, оперативності [30, с. 115].

Принцип законності Завальний М.В. визначає як конституційний принцип [30, с. 115], що пов'язаний із дотриманням учасниками взаємодії у своїй спільній діяльності принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України. Принцип верховенства права передбачає, що найвищу юридичну силу в Україні має Конституція України. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України

гарантується [47]. Завальний М. В. вважає, що взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна реалізовуватися через правовий дозвіл [30, с. 115]. У разі відсутності її належного правового регулювання, суб'єкти адміністративної діяльності та учасники управлінських відносин потребують у спільній діяльності повинні визначати за критеріями доцільності, тобто керуватися так званим «адміністративним розсудом». Адміністративний розсуд передбачає самостійну оцінку органу чи посадової особи усіх обставин, що дозволяють обрати оптимальний варіант рішення конкретного управлінського питання [110]. *Принцип гуманізму* пов'язаний із визнанням та забезпеченням дотримання прав і свобод людини і громадянина, що дозволяє уповноваженим суб'єктам, враховуючи межі компетенції інших учасників взаємодії, виважено підійти до вирішення питань у спільній діяльності, які можуть викликати ускладнення. Завдяки врахуванню принципу гуманізму суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість можуть виробити найбільш раціональні моделі спільних дій в охороні громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. *Принцип дотримання прав і свобод людини* перебуває у нерозривному зв'язку із принципами законності та гуманізму. Його зміст визначає необхідність учасників взаємодії дотримуватися прав і свобод не лише один одного, а й інших суб'єктів, щодо яких безпосередньо чи опосередковано стосується їх спільна діяльність [30, с. 115]. *Принцип гласності* Завальний М. В. пояснює тим, що взаємодія суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин є відкритою [30, с. 116]. Межі такої відкритості встановлюються законодавством. У разі необхідності для реалізації і забезпечення прав та свобод людини і громадянина, дотримання інтересів держави для спільної діяльності уповноважених учасників допустимою є конфіденційність, але знову ж таки у випадках, в межах та тією мірою, що передбачає чинне законодавство. Для розуміння, про що йдеться, вчений наводить приклад

зобов'язання Національної поліції України повно, всебічно інформувати населення про діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону [30, с. 116]. Охоплюючи різні питання спільної превентивної діяльності поліції та громадськості, подібне інформування дозволяє вчасно вжити заходів з протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням, пропагує участь громадськості в охороні громадського порядку та державного кордону, запобіганні адміністративним правопорушенням [30, с. 116].

Принцип планування та безперервності як один із спеціальних принципів взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, на думку Завального М.В., дозволяє оптимально розподіляти сили та засоби у суспільних відносинах, що виникають між ними [30, с. 116]. Планування дозволяє реагувати на цілеспрямованість, зовнішню та внутрішню змінюваність позицій учасників. Воно реалізується через комплексні плани щодо охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням. *Принцип прогнозування*, перебуваючи у щільному взаємозв'язку із принципом планування та безперервності, дозволяє врахувати усі можливі особливості перебігу взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин та попередити настання негативних наслідків для них. *Принцип оперативності й гнучкості* Завальний М.В. визначає як потенціал учасників взаємодії оперативно та ефективно реагувати на можливі зміни ситуації, щоб досягти очікуваного результату [30, с. 116]. *Принцип науковості* реалізується через моніторинг охоронної діяльності та діяльності громадськості з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням. Ключову роль у здійсненні моніторингу Завальний М.В. відводить найбільш компетентним фахівцям правоохоронних органів, які повинні виявляти недоліки нормативно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та

громадськістю, формулювати пропозиції щодо підвищення ефективності спільних дій, впроваджувати нові форми взаємодії, вдосконалювати чинні та розробляти нові проекти нормативно-правових актів за напрямом [30, с. 116]. Ч. 2 ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено, що співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності [100]. *Принцип системності й комплексності* у спільній діяльності суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин реалізується через: 1) єдність цілей та напрямів діяльності; 2) комбінацію історичного досвіду й традицій із чинною практикою взаємодії; 3) всебічне вивчення можливостей уповноважених суб'єктів, які залучаються до взаємодії; 4) координацію й погодженість дій учасників взаємодії; 5) державний контроль та громадський нагляд за процесом взаємодії [30, с. 117]. *Принцип добровільності* передбачає взаємне прагнення суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів, громадськості до взаємодії з метою одержання переваг – матеріальних і моральних стимулів (результатів). *Принцип взаємозумовленості* визначає наявність між уповноваженими учасниками узгоджених дій для досягнення ефективної взаємодії. Узгодженість дій досягається зацікавленістю сторін до власне процедури взаємодії, інакше – наявність в одного із учасників дій, що не становлять інтерес для інших, суттєво знижує результативність їх спільної діяльності та призводить до припинення самої взаємодії. *Принцип співробітництва* забезпечує взаємодопомогу та доброзичливість між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами і громадськістю та виявляється у системному інформуванні учасників взаємодії один одного про стан справ за напрямом діяльності, хід виконання спільних заходів. *Принцип спадковості* дозволяє враховувати існуючий досвід в організації взаємодії між уповноваженими учасниками за напрямом [30, с. 117].

Безпалова О.І., Шорський П.О. зазначають, що будь-яка діяльність у сфері адміністративного права провадиться на основі певних засад, які в юриспруденції називають принципами [8]. Звідси логічним є, що процес взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин будується на принципах, передбачених нормативною базою, яка регулює діяльність кожного її учасника. Безпалова О.І., Шорський П.О. до основних принципів взаємодії уповноважених суб'єктів відносять принцип верховенства права, принцип законності, принцип прозорості, принцип ефективності, принцип професіоналізму, принцип політичної нейтральності, принцип добросовісності, принцип ініціативності [8]. *Принцип верховенства права* спрямований на утвердження пріоритету прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності в Україні. Це означає, що учасники взаємодії у своїй спільній діяльності повинні ставити захист їх на перше місце. *Принцип законності* покликаний закріплювати обов'язки суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів, громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону виключно в межах повноважень, встановлених законом. *Принцип прозорості* забезпечує доступність до відкритої інформації, що стосується взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. *Принцип ефективності* Безпалова О.І., Шорський П.О. пов'язують із компетентним та об'єктивним виконанням суб'єктами адміністративної діяльності й учасниками управлінських відносин функціональних обов'язків, професійної діяльності, у тому числі, що стосується взаємодії з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування та громадянами, наявністю високого рівня професійних знань, умінь і навичок [8]. *Принцип політичної нейтральності* гарантує незаангажоване ставлення уповноважених суб'єктів до виконання власних обов'язків під час спільної діяльності з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. *Принцип добросовісності* скеровує діяльність суб'єктів охоронної діяльності,

правоохоронних органів та громадськості на захист насамперед публічних інтересів. *Принцип ініціативності* передбачає входження до взаємодії з суб'єктами адміністративної діяльності, іншими учасниками управлінських відносин у межах визначеної законом компетенції із власної ініціативи окремими уповноваженими суб'єктами, якщо такі дії є актуальними та необхідними [8].

Замрига А. В. виловлює думку, що адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні, яким визначається специфіка взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, гарантується системою принципів, а саме:

1) принципи державної економічної політики: порівняння граничної вигоди і граничної витрати; органічного поєднання юридичних законів та економічних програм в єдине ціле; принцип формування цілеспрямованості на основі наявних проблем, що вимагають вирішення; принцип пропорційності й сукупного застосування економічних та адміністративних інструментів;

2) принципи стратегічного розвитку економічних відносин в Україні (регіонального розвитку): популяризації інвестиційного потенціалу України в світі; стратегічного планування регіонального розвитку на засадах смарт-спеціалізації з урахуванням світових ринкових та технологічних тенденцій інноваційного розвитку, інноваційного розвитку, конкурентоспроможних напрямів економічної діяльності; тісної співпраці між суб'єктами підприємництва та закладами професійної (професійно-технічної) освіти і закладами вищої освіти; державної допомоги суб'єктам господарювання для забезпечення розвитку регіонів та підтримки підприємництва;

3) організаційні принципи охоронної діяльності, що реалізовує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні: незалежності; взаємодії з органами влади з метою координування спільної діяльності, а також структурованості та узгодженості нормативно-правового забезпечення господарської діяльності; наявності вичерпного кола повноважень та сфери відання щодо визначених об'єктів владного впливу;

належного забезпечення матеріальними, технічними, фінансовими та інформаційними ресурсами для виконання повноважень, у тому числі безперервного та своєчасного доступу до них; невідворотності покарання за порушення встановлених законодавчих вимог щодо діяльності суб'єктів охоронної діяльності;

4) функціональні принципи діяльності суб'єктів охоронної діяльності, що реалізує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні, які полягають у встановленні правил здійснення окремої дії чи функціонування певної системи взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин: дозвільності у сфері господарської діяльності; регулювання зовнішньоекономічною діяльністю; реалізації прав споживача;

5) принципи адміністративного захисту: гарантування адміністративного захисту; ініціативності; процесуальності; доказування; невідворотності покарання [32, с. 82].

На думку вченого, основоположні принципи адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні є принцип сталого розвитку та прогнозованості майбутніх рішень, у тому числі інвестиційних ризиків; принцип структурованості та узгодженості нормативно-правового забезпечення господарської діяльності; принцип акомодатції; принцип ефективності, пропорційності та виваженості прийнятих рішень; принцип визначеного спрямування; принцип ієрархічності та підзвітності [32, с. 82-83]. Але ключову роль у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськості він віддає організаційним принципам, поміж яких виокремлює:

1) принцип незалежності, що полягає у наявності автономії у конкретного суб'єкта щодо прийняття рішення, а також відсутності будь-якого суб'єктивного зацікавлення у ході його діяльності, яка забезпечується достатнім матеріально-фінансовим забезпеченням з боку держави;

2) принцип взаємодії з правоохоронними органами, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону з метою координування спільної діяльності, а також структурованості та узгодженості нормативно-правового забезпечення господарської діяльності;

3) принцип наявності вичерпного кола повноважень та сфери відання щодо визначених об'єктів владного впливу, який полягає у конкретизації прав та обов'язків конкретного суб'єкта охоронної діяльності актами законодавчого регулювання;

4) принцип належного забезпечення матеріальними, технічними, фінансовими та інформаційними ресурсами для виконання повноважень, у тому числі безперервного та своєчасного доступу до них;

5) невідворотності покарання за порушення встановлених законодавчих вимог щодо функціонування суб'єктів охоронної діяльності, а також права звернення до органів влади у разі необхідності здійснення захисту її персоналу;

6) публічного виконання своїх обов'язків, окрім непередбачених законодавством випадків [32, с. 81].

Отже, принципи права, що формують та регулюють суспільні відносини уповноважених учасників взаємодії, науковцями розглядаються переважно з різних позицій. Здебільшого вони визначаються за принципами охоронної, правоохоронної діяльності чи діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. Пов'язуючи їх з нормативно-правим регулюванням окремого виду діяльності, автори акцентують увагу на законодавчо закріплених принципах діяльності правоохоронних органів, зокрема Національної поліції, та громадськості, а у класифікації їх на загальні та спеціальні враховують особливості діяльності інших учасників взаємодії, зацікавленість останніх у позитивних результатах спільних дій.

Колодій А.М. відмічає, що існування великої кількості різноманітних дефініцій принципів права у вітчизняній юридичній літературі зумовлено тим, що принцип права за своєю природою є неодноманітним та неоднозначним

явищем, досліджувати який можна та необхідно з різних боків [44, с. 42]. Однак такий стан речей вимагає від дослідників внести в поняття і визначення принципів, що діють у правовій сфері, одноманітність тією мірою, наскільки вона є можливою для юридичної науки. Будь-які принципи, зазначає науковець, є продуктом людської діяльності, соціальним явищем як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх поява зумовлюється потребами суспільного розвитку і в них відображаються закономірності суспільного життя у політичній, економічній, моральній, ідеологічній та соціальній сферах [44, с. 42].

Зміст принципів права намічається спонтанно у суспільних соціальних відносинах, що складаються у реальному житті та отримують пізніше регламентацію і захист з боку держави в комплексах суб'єктивних прав учасників правовідносин [44, с. 42]. Моральні норми, орієнтовані на такі категорії добро, честь, гідність, справедливість, виступають критеріями оцінки поведінки людей в усіх сферах діяльності, що обумовлює загальний, тісний взаємозв'язок норм і принципів права з нормами і принципами моралі. Політична практика та політична теорія, так само, як і економічні фактори є рушійною силою у становленні та формуванні принципів права. Принцип приватної власності проголошується природним правом людини і відіграє роль основної ідеї волі та рівності з іншими людьми. Вербальна модель дій особи, скерована на досягнення мети, дозволяє здійснити оцінку діянь людини, держави, інших соціальних суб'єктів з точки зору загальносуспільних інтересів. Відтак виникнення принципів права як загальносоціального явища диктує необхідність їх юридичного закріплення [44, с. 42].

Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності із правоохоронними органами та громадськістю як система, метою якої є узгоджений стан управління, передбачає наявність закріплених принципів права. У преамбулі Закону України «Про охоронну діяльність» зазначається, що цей Закон визначає організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян [104]. Такий підхід

законодавця обмежує суспільне значення охоронної діяльності та відокремлює її від правоохоронної діяльності як непов'язаний з останньою елемент. У підрозділі 1.3. «Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ми говорили, що адміністративно-правове забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинно гарантувати відповідність спільної діяльності її учасників насамперед принципам верховенство права, законності, підзвітності, прозорості, сприяти ефективності їх дій, спрямованих на зміцнення національної безпеки України. Принципи права у такому розумінні дозволяють уточнити та деталізувати сферу існування та функціональну спрямованість спільної діяльності уповноважених учасників. Маючи фундаментальний характер, вони відграють організуючу роль у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників взаємодії і не суперечать принципам діяльності останніх, що носять спеціальний характер. Принципи організації взаємодії уповноважених суб'єктів, як пише Завальний М.В., повинні бути відображені та закріплені у нормативних актах [30, с. 115]. На правильність такого твердження вказує апостеріорі, що принципи взаємодії не існують одноосібно, вони впливають один на одного, доповнюючи та визначаючи напрям і характер спільної діяльності її учасників [30, с. 115].

Принцип верховенства права, за визначенням екс-генерального секретаря ООН Кофі Аннана, стосується управління, відповідно якого всі особи, установи та структури, державні та приватні, враховуючи саму державу, функціонують за законами, які публічно оприлюднені, застосовуються однаково до всіх і на основі яких здійснюється незалежне судочинство та які відповідають міжнародним стандартам у сфері права людини. Реалізація принципу верховенства права потребує від держави заходів, що забезпечують дотримання принципів пріоритету права, рівності перед законом, відповідальності перед законом, справедливого застосування

закону, поділу влади, участі у прийнятті рішень, юридичної визначеності, уникнення свавілля і судової прозорості [141].

В Україні принцип верховенства права неконкретизований чинним законодавством. Єдиними нормативними актами, що подають тлумачення цього поняття є Закон України «Про Національну поліцію» та Закон України «Про державну службу». Ст.6 Закону України «Про Національну поліцію» («Верховенство права») принцип верховенства права закріплено як принцип, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Його застосування передбачає урахування практики Європейського суду з прав людини [100]. У п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» («Принципи державної служби») принцип верховенства права визначається так: це забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави [76].

Наведені із Закону України «Про Національну поліцію» та Закону України «Про державну службу» тлумачення більш стосуються розуміння змісту принципу законності, і в жодному разі не принципу права. Р.О. Падалка вважає, що відсутність у вітчизняній юридичній науці розмежування у поясненнях цих двох дефініцій обумовлене пануванням радянського стереотипу, який зводить принцип верховенства права до принципу законності. Як слушно вказує дослідник, ототожнювати їх неприпустимо, оскільки значна частина українського законодавства орієнтована на потреби влади, а не громадянського суспільства, що призводить до порушення прав і свобод людини і громадянина [63, с. 160].

Альберт Венн Дайсі, засновник природно-правової школи права, зазначав, що верховенство права є стримуючим принципом суверенітету парламенту як представницької влади у демократичній державі [140]. Принцип верховенства права, будучи результатом звичаєвого права (право, що

створювалося суддями протягом багатьох років та не потребувало писемної кодифікації), виступає протиріччям безмежній владі держави над людиною [140]. Атрибутивність принципу верховенства права вчений визначав так:

1. Жодна людина не може бути покарана, окрім випадків, коли вона порушила закон. Закон повинен бути визначеним та передбачуваним, щоб громадяни могли керуватися ним у вчиненні дій чи веденні справ. Він не повинен дозволяти карати особу ретроспективно. Дискреційні повноваження влади створюють простір для свавілля [140, с. 188].

2. Жодна людина не повинна перебувати понад законом. Усі прошарки суспільства повинні підпорядковуватися на загальних підставах єдиним приписам права [140, с. 193].

3. Джерелом верховенства права є звичаєве право, створене суддівською практикою, а не писана конституція [22; 140, с. 195-196].

Принцип законності, виконуючи одну із важливих функцій у праві, передбачає неухильне дотримання уповноваженими суб'єктами чинних приписів. Останнє стосується як фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності, так і суб'єктів владних повноважень [22]. Дж. Джоуел зазначає, оскільки дотримання принципу законності висувається як необхідна умова до діяльності посадових осіб, то воно вочевидь вимагає, щоб посадові особи мали повноваження на виконання певних дій та діяли в межах наданих їм повноважень [141, с. 10] Реалізація принципу законності у праві пов'язано із тим, що жодна особа, якщо вона не порушила чинні норми національного законодавства та міжнародного права, не може зазнавати покарання та, навпаки, за порушення зазначених норм для особи повинна наставати юридична відповідальність. Здійснення закріплених правових норм повинно відповідати практичним потребам [22].

Дотримання принципу законності у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю має автономне врегулювання для кожного учасника через чинні нормативні акти, про які ми

раніше говорили на сторінках дисертаційного дослідження. Ст.8 Законом України «Про Національну поліцію» передбачено, що поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України та законами України; поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази; накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським Конституції та законів України [100]. У ч.1 ст. 3 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» принцип законності визначено як один із принципів створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, а також їх взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [107]. Використання терміну «принцип законності» тут має бланкетний характер з відсилкою до Закону України «Про Національну поліцію», враховуючи неможливість самостійного виконання громадськими формуваннями завдань з охорони громадського порядку та державного кордону. У Законі України «Про охоронну діяльність» опису принципу законності присвячена значна частина, але номінативного визначення його не подано.

Як слушно зазначає Б.В. Соркін, звернення до змісту поняття «принцип законності» передбачає існування належної законодавчої бази, яка б чітко визначала загальну структуру, основні та можливі делеговані повноваження суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин. Причиною тому є неточність чи недосконалість законодавчого регулювання, що призводить не лише до законодавчих колізій, а й до блокування норм найвищих державних законів за відсутності належних для ефективної діяльності правових механізмів. Це в свою чергу, зазначає дослідник, гальмує розвиток адміністративного права та безумовне втілення законності до

взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю [121].

Принцип підзвітності передбачає можливість здійснення у взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів і громадськості одночасно державного контролю та громадського нагляду, на яких ми детально зупинялися у підрозділі 1.2. «Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії». У ч.2 ст.3 Конституції України закріплено: держава відповідає перед людиною за свою діяльність [47], – що є похідним для розуміння підзвітності як наявності правил, норм і механізму відкритого доступу громадян до діяльності суб'єктів владних повноважень [105]. В Указі Президента України; Концепції від 22.07.1998 №810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» поняття підзвітності визначається як певний стан (режим) організаційних відносин, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати за свою діяльність. За змістом «підзвітність» передбачає одержання інформацій та звітів і може застосовуватися окремо від здійснення функцій державного контролю та громадського нагляду [95].

Мельник Р.С., Бевзенко В.М. принцип підзвітності характеризують як політичний, юридичний або моральний обов'язок суб'єктів адміністративної діяльності звітувати перед учасниками управлінських відносин, пояснювати та обґрунтовувати власні дії, надавати інформацію на запит останніх [54, с. 86]. На думку науковців, забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю у концепції підзвітності досягається двома шляхами, а саме: через відповідальність, що полягає у праві кожної із сторін висувати претензії та вимагати відповіді, та через юридичне забезпечення, що закріплене у

механізмі застосування санкцій до уповноваженого суб'єкта за відсутності реагування [54, с. 86].

Принцип прозорості у теперішній час реалізується через форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, що їм ми присвятили увагу у розділі 2 «Форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю». У Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи NR (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року мова йде про те, що принцип прозорості дозволяє громадянам виробити адекватне бачення та сформувані критичні погляди щодо стану суспільства, у якому вони живуть, та щодо органів влади, які ними керують, сприяє більшій дієвості та ефективності адміністративних органів і допомагає підтримувати їх цілісність, усуваючи ризик корупції, є чинником, що підтверджує легітимність органів управління державних служб і посилює довіру громадськості до органів державної влади [109]. Охоронна діяльність, правоохоронна діяльність та діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, як зазначалося у підрозділі 1.2. «Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії», спрямовані на виконання завдань у сфері забезпечення державної і національної безпеки, охорони прав і свобод людини і громадянина, що дозволяє за міжнародними стандартами обмежувати права доступу до інформації. Обмеження повинні бути чітко визначені в законодавстві, бути необхідними в демократичному суспільстві і пропорційними меті захисту [109].

Отже, основними принципами організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є верховенство права, законність, підзвітність та прозорість. *Принцип верховенства права* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість у взаємодії, спрямованій на забезпечення охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і

кримінальним правопорушенням, зобов'язані дотримуватися правових приписів незалежно від повноважень, якими їх наділила держава. *Принцип законності* означає, що взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна відповідати положенням Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не порушувати права та обов'язки іншим громадян, що не є учасниками зазначених відносин, але пов'язані з кожним із них окремими правовідносинами. *Принцип підзвітності* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість, вступаючи до взаємодії, погоджують та контролюють підпорядкованість спільних дій досягненню поставленої мети. Реалізація цього принципу забезпечується через державний контроль та громадський нагляд. *Принцип прозорості* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість як учасники взаємодії забезпечують постійне інформування один одного про свою діяльність з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням в межах, необхідних для виконання завдань за напрямом, оприлюднюють інформацію за офіційною згодою усіх уповноважених суб'єктів у випадках та в порядку, визначених законом, беруть участь у підготовці та обговоренні нормативно-правових актів, що стосується сфери спільної діяльності [134].

Окресливши основні принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, ми поступово завершили формувати поле пропозицій основних напрямів оптимізації та підвищення її ефективності на тлі української практики. Реалії сьогодення та національне законодавство продовжують зміцнювати провідну роль правоохоронних органів як активного учасника, що визначає особливості взаємодії з суб'єктами охоронної діяльності та громадськістю як рух односпрямованого характеру. У такій спосіб делегування повноважень суб'єктів охоронної діяльності іншим правоохоронним органам та

громадськості є непередбачуваним, а самі спільні дії уповноважених суб'єктів власне втрачають ознаки взаємодії, про які ми говорили у підрозділі 1.1. «Поняття, ознаки та основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю». У підрозділі 3.2. «Делегування повноважень суб'єктів охоронної діяльності іншим правоохоронним органам та громадськості» ми розглянемо можливість зворотного зв'язку між суб'єктами адміністративної діяльності та учасниками управлінських відносин та проаналізуємо реалізацію його у досвіді зарубіжних країн.

3.2. Делегування повноважень суб'єктів охоронної діяльності іншим правоохоронним органам та громадськості

Визначаючи теоретико-методологічні засади дослідження взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю (розділ 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю») ми брали до уваги те, що з філософських позицій спільна діяльність уповноважених учасників повинна характеризуватися впливом кожного з них одне на одне. Натомість, адміністративно-правове регулювання таких відносин 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. З огляду на викладене, у цьому підрозділі ми розглянемо можливість делегувати повноваження суб'єктів охоронної

діяльності іншими правоохоронним органам та громадськості, враховуючи досвід зарубіжних країн.

Ханс Борн, Маріна Капаріні, Іден Кол відзначають, що 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 9) [138].



Рисунок 9

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 [139]. За результатами дослідження «Передбачення змін», проведеного CoESS та UNI Europa, 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 [139].

Розміри послуг безпеки у світі з 2011 по 2020 рік продовжували невинно 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 10) [143]. 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

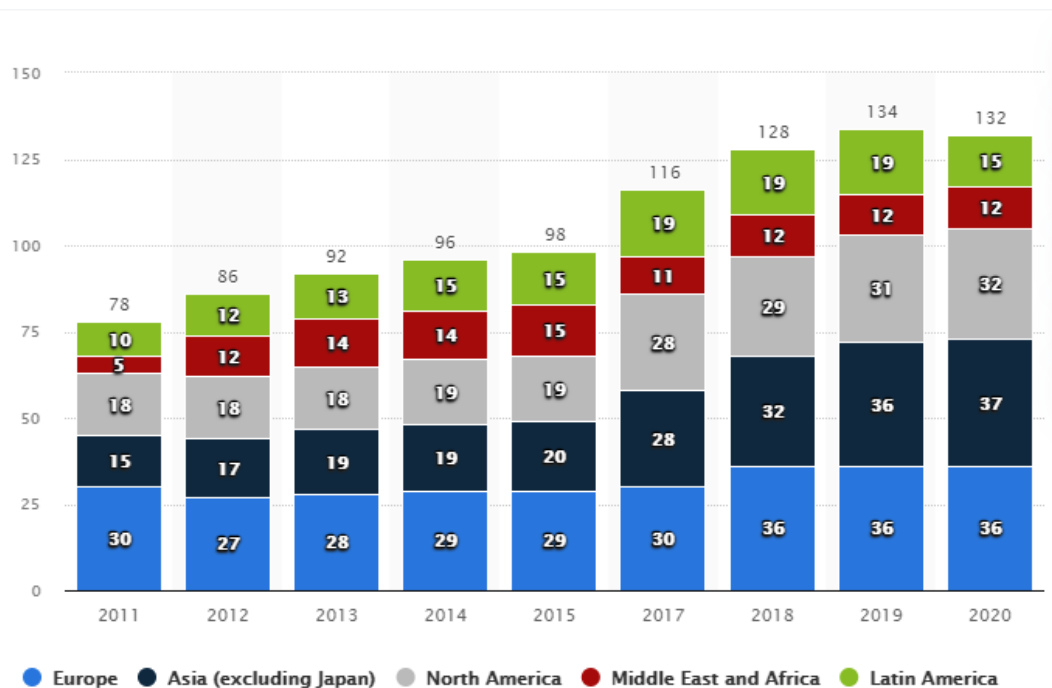


Рисунок 10

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 [37]. 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 [142]. 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 [144]. Приватні детективні служби Франції залучаються до виявлення кримінальних правопорушень, пов'язаних з приховуванням доходів від сплати податків [37].

Отже, 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.

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 [138]. 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, а саме:

- запобігання або протидія вторгненню, несанкціонованому проникненню, вандалізму або проникнення до приватної власності. Наприклад, патрулювання, охорона приватної власності, охорона (ядерної) електростанції, військових об'єктів та аеропортів;

- запобігання або протидія крадіжкам, втратам, розкраданням, привласненням або приховуванням товарів, грошей, облігацій, акцій, купюр, цінних документів або інших паперів. Наприклад, захист готівки під час транспортування;

- захист осіб від тілесних ушкоджень. Наприклад, професійні завдання охоронця;

- дотримання та застосування встановлених правил компанії, правил, заходів, політики та практики, пов'язаних зі зменшенням рівня злочинності;

- підтримання громадського порядку на масових заходах, зокрема, концертах, футбольних матчах;

- оперативне інформування та затримання порушників;

- транспортування в'язнів та охорона в'язниць;

- звітування про інциденти та дзвінки, реагування на них, враховуючи проектування, встановлення та обслуговування систем сигналізації та сигналізаційні центри [138].

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 непублічної 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 [138].

Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю у закордонній практиці, так само, як і в Україні, не позбавлена проблем. Останні, як вказують Ханс Борн, Маріна Капаріні, Іден Кол, мають різну етимологію [138]. Перша проблема – це конфлікт інтересів, який з'являється у сфері надання послуг з охорони суб'єктами охоронної діяльності та працівниками поліції охорони, виконання завдань з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням в межах компетенції відповідних громадських формувань, персоналу охорони та правоохоронних

органів. Щоб уникнути загострення конкуренції між уповноваженими суб'єктами низка держав Європейського Союзу прийняли законодавчі акти, що обмежили спектр завдань з охорони та ущільнили вимоги для осіб, які виявили бажання працювати у приватних охоронних компаніях. Зокрема, у Королівстві Бельгії, Грецькій Республіці та Португальській Республіці суб'єктам охоронної діяльності не дозволяється надавати послуги у сфері виробництва та розповсюдженні зброї, іншої діяльності, яка може створювати загрозу громадській безпеці. Персоналом охорони не можуть бути особи, які протягом останніх 5 років обіймали посади у поліції або спецслужбах (Королівство Бельгія, Французька Республіка та Португальська Республіка), або наразі не можуть бути співробітниками поліції (Королівство Швеція), карного розшуку (Королівство Нідерландів), державної служби (Королівство Іспанія, Литовська Республіка, Республіка Мальта) [138, 146]. В окремих європейських країнах персоналу охорони заборонено мати адвокатську практику або займатися нотаріальною діяльністю (Литовська Республіка) або взагалі провадити будь-яку економічну діяльність (Французька Республіка) [138].

У підрозділі 1.2. «Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії» ми зазначали, що законодавством України передбачено, що надання послуг у сфері охоронної діяльності для суб'єктів господарювання не розповсюджується на особливо важливі об'єкти права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями та перелік яких визначений постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2013 №421 «Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями» [91]. Ця перевага разом із правом застосовувати та використовувати вогнепальну зброю при наданні охоронних послуг, закріплена за поліцейськими, стала причиною звернення Громадської

організації «Українська федерація професіоналів безпеки» до Антимонопольного комітету України із заявою про порушення антимонопольно-конкурентного законодавства в сфері надання охоронних послуг (підрозділі 2.2. «Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю») [34]. Закон України «Про охоронну діяльність» забороняє персоналу недержавної охорони суміжне несення служби у правоохоронних органах та участь у громадських формуваннях з охорони громадського порядку та державного кордону, хоча окремим розділом (Розділ V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю») закріплена взаємодія між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю.

Друга проблема, що ускладнює механізм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю – це конкуренція за можливість укласти договір з охорони з одним і тим самим замовником, паралельне виконання завдань з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання і протидія адміністративним та кримінальним правопорушенням. Наприклад, у Республіці Хорватії, Республіці Косово та Болгарії поширена практика, коли недержавні охоронні компанії беруть участь у тендері на надання охоронних послуг разом з правоохоронними структурами. У Республіці Косово під час проведення масових заходів, зокрема, футбольних матчів, концертів, на суб'єктів охоронної діяльності покладається відповідальність за виконання завдань з охорони громадського порядку, поліція у такому випадку виконує функцію ланки контролю щодо виникнення масових заворушень, а громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону виявляються взагалі непотрібними [138]. У Республіці Хорватії та Болгарії приватні охоронні структури, так само як і профільні підрозділи поліції, мають право на рівних брати участь у конкурсі щодо укладання договору про надання охоронних послуг. Це призводить до того, що суб'єкти охоронної діяльності для

отримання позитивних результатів готові пропонувати послуги за значно нижчою ціною, ніж поліцейські. У Республіці Албанії, навпаки, можливість конкуренції виключена на користь державних охоронних структур шляхом нормативного врегулювання чисельності персоналу приватних охоронних компаній по відношенню до чисельності поліцейських у правоохоронних органах. Законом передбачено, що загальна кількість працівників приватних охоронних компаній не повинна перевищувати 5% від працівників місцевої поліції [138].

Проблема конкуренції та конфлікт інтересів між правоохоронними органами та суб'єктами охоронної діяльності загострюються у разі, якщо державний контроль за виконанням ліцензійних умов приватною охоронною компанією покладається на конкурентний правоохоронний орган. Законодавче закріплення за компетенцією останнього вирішення питань щодо надання ліцензії суб'єкту господарювання, контролю за відповідністю надання послуг з охорони недержавними охоронними структурами ліцензійним умовам або вимогам, передбаченим чинними нормативно-правовими актами, унеможлиблює побудову взаємодії між суб'єктами адміністративної діяльності та учасниками управлінських відносин.

Третя проблема, з якою пов'язані складнощі у налагодженні спільних дій суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, виникає за відсутності державних механізмів належного пенсійного забезпечення співробітників правоохоронних органів. У досвіді європейських країн є чимало випадків, коли колишні співробітники поліції або військовослужбовці влаштовуються на роботу до приватних охоронних структур або самі є засновниками таких організацій. На думку Ханса Борна, Маріна Капаріні, Ідена Кола, така ситуація не обов'язково набуває негативного забарвлення за умови належного управління та функціонування сфери надання охоронних послуг, а також наявності чіткої правової бази [138]. У тих країнах РС, що беруть участь у постконфліктній демобілізації та реформі сектору національної безпеки, приватні охоронні компанії є привабливими і –

через високий рівень безробіття – іноді єдиною можливістю заробітку, доступною колишнім військовим та поліцейським. Однак, якщо сектор охоронної діяльності не є жорстко врегульованим, або, якщо чинні закони, що передбачають його врегулювання, не виконуються, існує ризик того, що велика частка колишніх працівників поліції та військових, які працюють у недержавних охоронних компаніях, зможуть надмірно впливати на нинішніх поліцейських, викликаючи прихильність та зобов'язання на майбутню перспективу у працевлаштуванні [138].

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. Державний нагляд (контроль) та підзвітність приватних охоронних структур щонайменше перед органом ліцензування послаблюються або робляться неефективними, якщо вони не ґрунтуються на чіткій та єдиній нормативній базі. У такому аспекті особливого адміністративно-правового забезпечення щодо суб'єктів охоронної діяльності бракує Республіці Кіпр. Республіка Мальта має чинну законодавчу базу, що врегульовує суспільні відносини, які виникають за напрямом охоронної діяльності, але і досі відсутні нормативні акти, що передбачають механізм контролю та підзвітності суб'єктів господарювання. У Сполучених Штатах Америки, Канаді, Швейцарській Конфедерації та Італійській Республіці питання регулювання відносин у сфері надання охоронних послуг недержавними організаціями вирішується органами місцевого самоврядування. Це призвело до того, що у різних частинах країн діють різні нормативно-правові акти. В основі регулятивного законодавства Федеративної Республіки Німеччини та Республіки Австрії, замість вузькогалузевих законів про охоронну діяльність, покладено правові акти, що загалом врегульовують сферу комерційних відносин. Єдине, що викликає сумніви, наскільки приватний сектор безпеки, який має свою динаміку та специфіку, пов'язану з підтриманням правопорядку та дотриманням прав

людини, може повною мірою відповідати галузі господарського права. Відповідь на це питання маємо у досвіді Французької Республіки, Сполученого Королівства Великої Британії та Ірландії, Королівства Нідерландів, де прийнято окремі закони про приватну охорону [138].

У різних державах ЄС нагляд за суб'єктами охоронної діяльності здійснює величезна кількість профільних установ. 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 [138].

Як зазначалося раніше, у разі, якщо приватні охоронні компанії становлять конкуренцію підрозділам поліції, конфлікт інтересів може виникнути, коли поліція виконує завдання з правоохоронної діяльності на об'єкті або щодо об'єкта, де суб'єкти господарювання надають охоронні послуги. З іншого боку нагальним постає питання державного нагляду (контролю). Яким саме чином він забезпечується і здійснюється? Чи здійснюється він виключно на «папері», тобто обмежується поданням суб'єктами охоронної діяльності щорічних звітів? Або державний нагляд (контроль) передбачає проведення інспекцій, як планових, так і позапланових?

На нашу думку, особливої уваги заслуговують випадки, коли державний нагляд (контроль) ґрунтується на скаргах громадськості про незаконне надання послуг суб'єктами господарювання. У цьому контексті цікаво, що загальноєвропейське дослідження охоронної діяльності, проведене CoESS, не

враховує роль парламентських слідчих комітетів та омбудсмена, які по суті мають широкі повноваження проводити незалежне дослідження скарг та резонансних подій [138].

Остання четверта проблема, що негативно позначається на налагодженні взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю, – це нерегульований інститут настання відповідальності для приватних охоронних структур. У країнах-членах ЄС діють різні види санкцій: від штрафів, тимчасового або постійного відкликання ліцензій до позбавлення волі, – а притягнення до відповідальності та накладання стягнення покладається на міністерство внутрішніх справ, що здійснює нагляд за діяльністю суб'єктів охоронної діяльності. Міністерство внутрішніх справ у цих країнах хоча і виконує наглядові функції, однак, на практиці їх реалізація є переважно слабкою або неясною. У Республіці Албанії функції державного нагляду (контролю) за приватними охоронними компаніями належать поліції. У всіх країнах Південно-Східної Європи парламентські повноваження щодо нагляду за цією сферою не здійснюються, а функціонування омбудсмена є неясним або слабким. Саморегулювання з точки зору кодексів поведінки працівника приватної охоронної компанії відсутнє в Республіці Албанія, Республіці Боснії і Герцеговині, Республіці Хорватії та Республіці Молдови. В окремих країнах деякі суб'єкти охоронної діяльності мають кодекс поведінки працівника, тоді як в інших – кодекс поведінки є недоступним для ознайомлення громадськості [138].

Відсутність послідовної національної нормативної бази заважає нормалізації державного нагляду у країнах Південно-Східної Європи за напрямками охоронної діяльності. У Сербії немає спеціального законодавства. У Республіці Боснії і Герцеговині не існує національного законодавства. Чинне федеральне законодавство врегульовує відносини у сфері надання послуг з охорони, що спричинює диференціацію суб'єктів господарювання, проте не дозволяє охоронній діяльності розвиватися із врахуванням етнічних особливостей. У Колишній Югославській Республіці Македонії присутні

недоліки у законодавстві, що обумовлюють неналежне дотримання закону у провадженні господарської діяльності з охорони. Законодавча база Республіки Молдови є надмірно складна, а санкції недостатніми, щоб стримувати протиправну поведінку персоналу охоронних організацій. У Соціалістичній Республіці Румунії формулювання у законі не наділяють поліцію достатнім колом повноважень, щоб закрити незаконні або недобросовісні приватні охоронні компанії. Досвід Республіки Косово презентовано прикладом, коли в основу нормативної бази покладено норми міжнародного законодавства Місії ООН (УНМІК), що протиставляються законам, прийнятим на національному рівні [138].

У країнах на пострадянському просторі контроль над суб'єктами охоронної діяльності здійснюють Міністерство внутрішніх справ та Генеральна прокуратура. В Україні таку функцію, як зазначалося у розділі 1 «Теоретико-методологічні зсади дослідження взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», закріплено так само за Міністерство внутрішніх справ. Вона передбачає регулювання приватного сектору безпеки, включаючи видачу або відкликання ліцензій. У Грузії приватний сектор безпеки має слабке управління, насамперед, через відсутність галузевого законодавства. Фактично наявною є ситуація, що не дозволяє забезпечити відповідність охоронної діяльності країни міжнародним стандартам за напрямом [138].

Отже, взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю на сьогодні в досвіді зарубіжних країн не має єдиного еталону для наслідування Україною. Позитивні моменти, що стосуються форм спільної діяльності уповноважених суб'єктів 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 законодавства 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. Обмежувати діяльність суб'єктів господарювання, як це мало місце в Україні у період з 2004 до 2015 рр. (підрозділ 1.3. «Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю»), на нашу думку, є недоречним, водночас надання послуг з охорони приватними компаніями повинно відповідати мінімальним чинним стандартам за напрямом.

У такому аспекті ми погоджуємося з позицією Ханса Борна, Маріна Капаріні, Ідена Кола, які вказують на необхідність міжнародного регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з поліцією та громадськістю, 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 [138]. Законодавство, що регулює суспільні відносини у сфері надання охоронних послуг, потребує удосконалення із тієї причини, що умови настання відповідальності для уповноважених учасників взаємодії є відмінним. У випадку, коли мова йде про органи Національної поліції та громадськість, то поліція охорони, громадські організації з охорони громадського порядку та державного кордону як державні постачальники національної безпеки безпосередньо підпорядковуються парламенту, уряду та органам місцевого самоврядування. У випадку із суб'єктами господарювання – порушення, спричинені діями персоналу охорони, зумовлюють реакцію насамперед акціонерів та клієнтів. Регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинно враховувати можливість делегувати охоронні функції учасникам одне одному. І справа не лише в тім, що це дозволить уникнути потенційної шкоди від такого явища, як корупція. Делегування повноважень може допомогти краще забезпечити приватну охорону об'єкта у випадку, коли суб'єкт недержавної організації припиняє своє існування. Тобто, регулювання виступають як звичайні формальні механізми контролю, які встановлюються для того, щоб керувати, проводити та забезпечувати механізм загального застосування Закону України «Про охоронну діяльність». Посилення регулювання в свою чергу призведе до посилення підзвітності [138].

Індустрія приватної безпеки потребує удосконалення нормативного забезпечення. Покращене регулювання допомогло б розмежувати добросесні та недобросесні приватні охоронні компанії, і згодом, вочевидь, усунути останні з ринку надання послуг з охорони. Так само належне оновлення адміністративно-правового забезпечення, що стосується взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, може сприяти покращенню професіоналізму сектору та зміцненню довіри громадськості до приватної індустрія безпеки. Це пояснює, чому було докладено чимало зусиль міжнародними приватними охоронними структурами у саморегуляції та чому деякі склали кодекси поведінки фірм та організацій [138].

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

1. *Працівники приватної охоронної компанії, відповідальні за безпеку на одній із залізничних станцій, жорстоко поводитися 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 плати 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 жорстоко 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 [138].

Наведені приклади швидше є ілюстрацією непрофесійної поведінки персоналу охорони та яскраво демонструють потребу в оновленні адміністративно-правового забезпечення на пряму для більш ефективного й адекватного надання послуг замовникам, захисту національної безпеки держави та власних громадян.

Отже, 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 самотійно 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. У деяких країнах немає спеціального законодавства, наприклад, Республіці Сербії, Республіці Кіпру та Французька Республіка. Інші країни застосовують загальні положення господарського права з визначальною роллю у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин приватних охоронних компаній, наприклад, Федеративна Республіка Німеччини та Республіка Австрія. У такому аспекті нагальним постає питання: чи може загальна господарська нормативна база повною мірою врегульовувати охоронну діяльність як складову правоохоронної діяльності, взаємодію суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю

під час вирішення завдань, пов'язаних з громадською безпекою та захистом прав людини. Інша група країн не має національної нормативної бази за напрямом, але регулювання сфери здійснюється кантональною, провінційною або місцевою владою, наприклад, у Швейцарській Конфедерації, Італійській Республіці, Республіці Боснії і Герцеговині. Це призводить до ситуації, коли норми права у сфері надання послуг з охорони варіюються країною, або, як у Республіці Боснії і Герцеговині, що вони розвиваються за регіональним принципом у межах країни.

Складно визначити для наслідування Україною досвід однієї із країн, що має чітке регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. Можливо, наближеними моделями є приклади Королівства Нідерландів та Королівства Іспанії. Деякі країни можуть мати дуже жорстке регулювання одного із аспектів спільної діяльності уповноважених суб'єктів у приватній безпеці, але дуже слабкий в іншому. Прикладом цього є Республіка Австрія, яка висуває досить жорсткі вимоги до набору приватних осіб співробітників служби безпеки, але залишає навчання як додаткову функцію на розсуд компанії.

У цьому підрозділі ми аналізували досвід зарубіжних країн у галузі приватної безпеки, говорили про національне підґрунтя адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості, з'ясували, що наявність мінімальних стандартів в охоронній діяльності, є основою, на якій можуть будуватися спільні дії уповноважених учасників в охороні громадського порядку та державного кордону, запобіганні і протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. У підрозділ 3.3. «Основні напрями оптимізації та підвищення ефективності організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю у сучасних умовах» ми виклали пропозиції до чинного українського законодавства, що стосуються предмета нашого дослідження та які б, на нашу думку, покращили реальну ситуацію за напрямом.

3.3. Основні напрями оптимізації та підвищення ефективності організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю в умовах воєнного стану

У підрозділі 3.2. «Делегування повноважень суб'єктів охоронної діяльності іншим правоохоронним органам та громадськості» ми аналізували досвід зарубіжних країн щодо взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин. Ми дійшли висновку, що досліджуване явище потребує внесення змін до адміністративно-правового забезпечення, тому підрозділ 3.3. «Основні напрями оптимізації та підвищення ефективності організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю у сучасних умовах» підпорядкували власне цій меті.

Викладений на попередніх сторінках матеріал засвідчив, що на сьогоднішній день налагодження взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю потребує пошуку консенсусу між уповноваженими учасниками. Маються на увазі тут правові форми взаємодії, що дозволяють укласти адміністративні договори з розподілу функцій між поліцією, суб'єктами господарювання та громадськістю. Публічною перевагою правоохоронних органів є завдання з протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. Розділом IV Закону України «Про Національну поліцію» («Повноваження поліції») закріплено перелік, виконання якого у реальному житті спричинює ситуацію, що поліцейські на протидію злочинності витрачають не більше 20% службового часу. Конвоювання ув'язнених, охорона в суді, супроводження транспортних засобів, вручення повісток за участю поліцейських – недешевий варіант для державного бюджету. Такого типу завдання можуть бути покладені на персонал охорони суб'єктів господарювання, але межі їх компетенції мають бути чітко визначеними та врегульованими. Закономірно, що є потреба спрямувати публічні обговорення на питання налагодженої взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами, громадськими

організаціями з охорони громадського порядку та державного кордону в частині спільної роботи, обміну інформацією та залучення до діалогу, а також встановлення партнерських відносин щодо запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням.

Викликає неабияке занепокоєння стан захисту від тероризму, катастроф, пов'язане із охороною критичної інфраструктури. У цьому аспекті актуальною є співпраця між державними органами та галуззю приватної безпеки з огляду на те, що суб'єкти охоронної діяльності мають важливе значення у забезпеченні повсякденності безпека багатьох державних та приватних об'єктів. Налагодження взаємодії та посилення уваги необхідно здійснювати через обмін інформацією, розвиток ефективного реагування на надзвичайні ситуації та встановлення міжвідомчих відносин.

Факт того, що адміністративно-правове забезпечення є істотно відмінним у кожній державі (про це мова йшла у підрозділі 3.2. «Делегування повноважень суб'єктів охоронної діяльності іншим правоохоронним органам та громадськості»), обумовлює відсутність єдиних міжнародних стандартів для сфери приватної безпеки і відповідно для взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості. Вочевидь, саморегулювання на рівні агентства та галузі може бути найбільшим практичним кроком уперед та першим кроком до нормалізації адміністративного законодавства на національному рівні. Тому, на нашу думку, важливо заохочувати добровільне регулювання спільної діяльності суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин на місцевому рівні, а також ініціювати питання щодо того, щоб суб'єкти охоронної діяльності навіть з мінімальною кількістю працівників обов'язково приймали кодекс поведінки охоронника, охоронця. Текст таких кодексів поведінки повинен бути включений до трудової угоди як умови роботи та механізму дій. Зазначене змогло б гарантувати, що за недотримання норм кодексу поведінки дисциплінарні стягнення можуть бути накладені на працівника приватної охоронної компанії на законних підставах. Це те, про що

йдеться, наприклад, у Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 №158 [82]. Взірцем для створення кодексу поведінки охоронника, охоронця можуть бути Правила етичної поведінки поліцейських, затверджені наказом МВС від 09.11.2016 №1179 [93].

Кодекс поведінки для охоронника, охоронця повинен як один з аспектів передбачати участь у взаємодії з правоохоронними органами та громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону з метою забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг, а також захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. І ця діяльність не повинна виправдовувати порушення або обмеження права людини, громадян України, як це передбачено національним законодавством, Конвенціями РЄ, зокрема, Європейського суду з прав людини.

Незалежно від географії діяльності приватних охоронних організацій, суб'єкти господарювання повинні дотримуватися принципів верховенства права. Це стосується не лише українського національного законодавства, а й юридичної бази іноземних країн. Щодо внутрішньої підзвітності, то будучи громадянами України, співробітники приватних охоронних компаній вже відповідають за порушення норми закону. Суб'єкт охоронної діяльності може, як юридична особа, вживати заходів для притягнення особи до відповідальності за вчинення адміністративних та кримінальних правопорушень.

Закон України «Про охоронну діяльність» визначає організаційно-правові засади господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян, але в ньому відсутні чітко визначені стандарти та межі охоронної діяльності. Як складова частина національного регулятора галузі безпеки, ми вважаємо, має бути створено окремий орган, що забезпечує

прозорість та підзвітність у всьому секторі. Основними функціями такого агентства має бути моніторинг, перевірка річних звітів, механізми скарг громадськості, взаємодія з Національною поліцією та взаємодія з іншими демократичними інститутами (Уповноваженим з прав людини та судовою владою). Воно повинно також взаємодіяти з відповідними парламентськими комітетами, органами місцевого самоврядування, установами зі стандартизації та проводити публічні інструктажі. Результати перевірки, діяльності такого агентства повинні висвітлюватися на законодавчій основі.

Запобігання адміністративним та кримінальним правопорушенням має прямий зв'язок із індустрією приватної безпеки, тому може стати основою для загальних нормативних стандартів. Для цього потрібно, зокрема:

а) прийняти, переглянути та за необхідності доопрацювати нормативні документи, що регулюють первинну реєстрацію, періодичне ліцензування та регулярний нагляд щодо громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, суб'єктів охоронної діяльності та наглядових організацій, або заохочувати представників за напрямом ініціювати та пропонувати для прийняття адекватну адміністративно-правову базу;

б) встановити мінімальні стандарти для суб'єктів охоронної діяльності, громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, що передбачають, зокрема, що персонал, представники повинні носити форму, відмінну від однострою поліцейського, мати при собі документи, що посвідчують особу, та мати відповідні документи про проходження навчання, включаючи базове розуміння правоохоронної діяльності, кримінального права, знання методів, що забезпечують виконання обов'язків та дотримання безпеки, прав, обов'язків та відповідальності персоналу охорони, члена громадського формування з охорони громадського порядку та державного кордону, а також відповідних норм поведінки, зокрема, у спільній діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості;

в) заохочувати налагодження позитивних відносини між поліцією, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку та державного кордону, суб'єктами охоронної діяльності для забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання поліцейських послуг, а також захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Отже, основними слабкими моментами у налагодженні спільної діяльності між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю 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. З огляду на те, що надання послуг з охорони здебільшого розглядається в призмі господарського права, відособити охоронну діяльність від правоохоронної та діяльності громадськості з охорони громадського порядку та державного кордону цілком є неможливим. Тому удосконалення адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю ми пропонуємо реалізовувати через внесення змін до Закону України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI, Закону України «Про державний захист працівників суду й правоохоронних органів» від 23.12.1993 №3781-XII, Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 № 1835-III [135].

Пропоновані зміни до Закону України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI:

1. Доповнити преамбулу словами: *«і загальні принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю»*, виклавши її у такій редакції: *«Цей Закон визначає організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян і загальні принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю»*;

2. Уточнити визначення терміну «охоронна діяльність», поданий 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»*;

2. Доповнити ч.1 ст.1 «Визначення термінів» визначенням терміну *«взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю»* як *«складна система дій державних органів виконавчої влади, юридичних та фізичних осіб, що забезпечують інформаційний обмін, запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, охорону громадського порядку та прав людини, гарантованих державою»*, подавши його як окремий пункт, упорядкувавши усі терміни, наведені у ч.1 ст.1 «Визначення термінів» за алфавітним принципом, та виклавши у такій редакції:

«1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю – складна система дій державних органів виконавчої влади, юридичних та фізичних осіб, що забезпечують інформаційний обмін,

запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, охорону громадського порядку та прав людини, гарантованих державою;

внутрішньооб'єктовий режим - порядок, установлений у межах об'єктів охорони, що забезпечується сукупністю заходів і правил внутрішнього розпорядку, обов'язкових для виконання особами, які на них перебувають;

об'єкт охорони – фізична особа та/або майно;

охорона майна – діяльність з організації та практичного здійснення заходів охорони, спрямованих на забезпечення недоторканності, цілісності визначених власником і належних йому будівель, споруд, територій, акваторій, транспортних засобів, валютних цінностей, цінних паперів та іншого рухомого і нерухомого майна, з метою запобігання та/або недопущення чи припинення протиправних дій щодо нього, для збереження його фізичного стану, припинення несанкціонованого власником доступу до нього та забезпечення здійснення власником цього майна всіх належних йому повноважень стосовно нього;

охорона фізичної особи – діяльність з організації та практичного здійснення заходів охорони, спрямованих на забезпечення особистої безпеки, життя та здоров'я індивідуально визначеної фізичної особи (групи осіб) шляхом запобігання або недопущення негативного безпосереднього впливу факторів (діяльності або бездіяльності) протиправного характеру;

охоронна діяльність – надання послуг з охорони власності та громадян;

персонал охорони – працівники, які безпосередньо виконують функції з охорони майна або фізичних осіб відповідно до свого кваліфікаційного рівня;

пропускний режим – установлений у межах об'єктів охорони порядок, який забезпечується комплексом організаційно-правових та інженерно-технічних заходів, що здійснюються з метою виключення можливості безконтрольного переміщення осіб, транспортних засобів і майна на об'єкти та з об'єктів охорони;

пункт централізованого спостереження – центр з працюючим персоналом, який спостерігає за станом систем передавання тривожних сповіщень;

суб'єкт охоронної діяльності – суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, створений та зареєстрований на території України, що здійснює охоронну діяльність на підставі отриманої у встановленому порядку ліцензії;

технічні засоби охорони – технічні засоби, що використовуються під час здійснення охоронної діяльності: системи, прилади та обладнання для виявлення, оповіщення і попередження про наявність небезпеки для життя людей та/або майна;

транспорт реагування – транспортний засіб, що знаходиться у власності суб'єкта охоронної діяльності, призначений для забезпечення негайного реагування персоналу охорони на протиправні дії щодо об'єкта охорони або на події та обставини, що завдають (можуть завдати) майнової шкоди або створюють можливу загрозу особистій безпеці громадян чи персоналу охорони на об'єктах охорони;

фахівець з організації заходів охорони – керівник суб'єкта охоронної діяльності або його заступник, начальник філії, іншого відокремленого структурного підрозділу або його заступник, до посадових обов'язків якого належать організація та проведення заходів охорони, контроль за виконанням персоналом охорони покладених на нього обов'язків.» [104].

3. Доповнити ч.1 ст.2 «Мета Закону» п.4 щодо створення умов для ефективної взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості, спрямованої на зміцнення національної безпеки, виклавши його у такій редакції:

«4) ефективної взаємодії суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості, спрямованої на зміцнення національної безпеки».

4. Доповнити ч.2 ст.3 «Сфера дії Закону» після слів *«Дія цього Закону поширюється на правовідносини правоохоронних органів та військових формувань у процесі надання ними послуг з охорони власності та громадян»* з урахуванням участі у взаємодії з суб'єктами охоронної діяльності, окрім правоохоронних органів, громадськості фразою *«а також залучення до такої діяльності членів громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону»*, виклавши ч. 2 ст. 3 «Сфера дії Закону» у такій редакції: *«Дія цього Закону поширюється на правовідносини правоохоронних органів та військових формувань у процесі надання ними послуг з охорони власності та громадян, а також залучення до такої діяльності членів громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, у частині, що не регулюється законодавчими актами, які регламентують їх діяльність.»* [104].

5. Доповнити назву ст. 18 «Організація взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю», назву ст. 19 «Форми взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» словами *«та громадськістю»*, відповідно виклавши їх у такій редакції: *«Стаття 18. Організація взаємодії з правоохоронними органами та громадськістю» – «Стаття 19. Форми взаємодії з правоохоронними органами та громадськістю».*

6. Доповнити ч.1 ст. 18 «Організація взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» словами *«та громадськості»* після слів *«правоохоронні органи»*, виключивши сполучник *«та»* і поставивши замість нього кому між словами *«суб'єкти охоронної діяльності»*, *«правоохоронні органи»*, словами *«адміністративних і»* після слова *«розкриття»*, виключивши сполучник *«і»* та поставивши між словами *«припинення»*, *«розкриття»* кому, виклавши текст ч.1 ст. 18 «Організація

взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» у такій редакції:

«1. Суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість можуть спільно організовувати взаємодію і надавати взаємодопомогу у діяльності, що спрямована на попередження, припинення, розкриття адміністративних і кримінальних правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку.» [104].

7. Доповнити ч.2 ст. 18 «Організація взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» словами «та громадськістю» після слів «правоохоронними органами», виклавши текст ч.2 ст. 18 «Організація взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» у такій редакції:

«2. Заходи із взаємодії з правоохоронними органами та громадськістю не можуть порушувати зобов'язання суб'єктів охоронної діяльності за договором щодо надання послуг з охорони.» [104].

8. Доповнити ст. 18 «Організація взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» ч. 3, у якій визначити основні принципи взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами і громадськістю: *«Основними принципами організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є верховенство права, законність, підзвітність та прозорість.*

Принцип верховенства права означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість у взаємодії, спрямованій на забезпечення охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням,

зобов'язані дотримуватися правових приписів незалежно від повноважень, якими їх наділила держава.

Принцип законності означає, що взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна відповідати положенням Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не порушувати права та обов'язки іншим громадян, що не є учасниками зазначених відносин, але пов'язані з кожним із них окремими правовідносинами.

Принцип підзвітності означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість, вступаючи до взаємодії, погоджують та контролюють підпорядкованість спільних дій досягненню поставленої мети. Реалізація цього принципу забезпечується через державний контроль та громадський нагляд.

Принцип прозорості означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість як учасники взаємодії забезпечують постійне інформування один одного про свою діяльність з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням в межах, необхідних для виконання завдань за напрямом, оприлюднюють інформацію за офіційною згодою усіх уповноважених суб'єктів у випадках та в порядку, визначених законом, беруть участь у підготовці та обговоренні нормативно-правових актів, що стосується сфери спільної діяльності», – виклавши текст ст. 18 «Організація взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» у такій редакції:

«1. Суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість можуть спільно організовувати взаємодію і надавати взаємодопомогу у діяльності, що спрямована на попередження, припинення,

розкриття адміністративних і кримінальних правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку.

2. Заходи із взаємодії з правоохоронними органами та громадськістю не можуть порушувати зобов'язання суб'єктів охоронної діяльності за договором щодо надання послуг з охорони.

3. Основними принципами організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є верховенство права, законність, підзвітність та прозорість.

Принцип верховенства права означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість у взаємодії, спрямованій на забезпечення охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, зобов'язані дотримуватися правових приписів незалежно від повноважень, якими їх наділила держава.

Принцип законності означає, що взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна відповідати положенням Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не порушувати права та обов'язки іншим громадян, що не є учасниками зазначених відносин, але пов'язані з кожним із них окремими правовідносинами.

Принцип підзвітності означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість, вступаючи до взаємодії, погоджують та контролюють підпорядкованість спільних дій досягненню поставленої мети. Реалізація цього принципу забезпечується через державний контроль та громадський нагляд.

Принцип прозорості означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість як учасники взаємодії забезпечують постійне інформування один одного про свою діяльність з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії

адміністративним і кримінальним правопорушенням в межах, необхідних для виконання завдань за напрямом, оприлюднюють інформацію за офіційною згодою усіх уповноважених суб'єктів у випадках та в порядку, визначених законом, беруть участь у підготовці та обговоренні нормативно-правових актів, що стосується сфери спільної діяльності» [Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text> (дата звернення: 24.05.2021)].

9. Доповнити абзац 1 ч. 1 ст. 19 «Форми взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» словами *«та громадськістю»* після слів *«з правоохоронними органами»*, виклавши текст абзацу 1 ч.1 ст. 18 «Організація взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» у такій редакції: *«1. Суб'єкти охоронної діяльності організовують взаємодію з правоохоронними органами та громадськістю у формі»*.

10. Доповнити ч. 1 ст. 19 «Форми взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» п.1, послідовно змінивши нумерацію наступних пунктів, де вказати на можливість організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю за правовими формами, зокрема: *«1) нормотворення, правозастосування та можливість укладання адміністративних договорів»*, – виклавши текст ч. 1 ст. 19 «Форми взаємодії з правоохоронними органами» Розділу V «Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» у такій редакції:

«1. Суб'єкти охоронної діяльності організовують взаємодію з правоохоронними органами та громадськістю у формі:

1) нормотворення, правозастосування та можливістю укладання адміністративних договорів;

2) проведення спільних нарад, консультацій;

3) обміну інформацією з питань попередження та припинення правопорушень;

4) інших не заборонених законодавством заходів за умови, що не порушуються права та обов'язки суб'єктів господарювання і здійснення таких заходів належить до компетенції відповідного правоохоронного органу.» [104].

Пропоновані зміни до Закону України «Про державний захист працівників суду й правоохоронних органів» від 23.12.1993 №3781-ХІІ:

1. Замінити назву ст.2 «Основні поняття» та іменник «поняття» у ч. 1 ст.2 «Основні поняття» за принципом законодавчої аналогії відповідно словосполученням «Визначення термінів» та іменником «терміни», виклавши назву ст.2 та ч.1 ст.2 у редакції:

«Стаття 2. Визначення термінів

У цьому Законі вживаються такі терміни»;

2. Доповнити ст.2 «Основні поняття» визначенням терміну «правоохоронна діяльність» як «діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, підтримки громадського порядку у суспільстві, охорони прав особи, гарантованих державою», подавши його як окрему частину, упорядкувавши усі терміни, наведені у ст.2 «Основні поняття» за алфавітним принципом, та виклавши у такій редакції:

«1. Близькі родичі, які відповідно до цього Закону підлягають захисту, – батьки, дружина (чоловік), діти, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, посягання на життя, здоров'я, житло і майно яких перешкоджає виконанню працівниками суду і правоохоронних органів покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав.

Примітка. Щодо судді Конституційного Суду України цей Закон поширюється на членів сім'ї судді Конституційного Суду України, перелік яких визначений у Законі України «Про Конституційний Суд України».

2. Правоохоронна діяльність – діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, підтримку громадського порядку у суспільстві, охорону прав особи, гарантованих державою.

3. Правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Відповідно до цього Закону захисту підлягають судді Конституційного Суду України, судді та працівники апаратів судів, працівники правоохоронних органів, зазначені у частині першій цього пункту, а також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, військовослужбовці Сил спеціальних операцій Збройних Сил України, співробітники Служби судової охорони, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, які беруть безпосередню участь відповідно у:

- а) конституційному провадженні;
- б) розгляді справ у судах, кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення;
- в) оперативно-розшуковій та розвідувальній діяльності;
- в¹) виконанні бойових (спеціальних) завдань, покладених на Сили спеціальних операцій Збройних Сил України;
- г) охороні громадського порядку і громадської безпеки;

д) виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, та прокурорів;

е) контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України;

є) нагляді і контролі за виконанням законів». [73].

Пропоновані зміни до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII:

1. Доповнити назву ст.5 «Взаємодія поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування» словами «*та суб'єктами охоронної діяльності*», виключивши сполучник «*та*» і поставивши замість нього кому між словами «з органами державної влади», «органами місцевого самоврядування», виклавши назву ст.5 у такій редакції:

«Стаття 5. Взаємодія поліції з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами охоронної діяльності».

2. Доповнити ч.1 ст.5 «Взаємодія поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування» словами «*та суб'єктами охоронної діяльності*», виклавши текст ч.1 ст.5 у такій редакції:

«1. Поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування та суб'єктами охоронної діяльності відповідно до закону та інших нормативно-правових актів.» [100].

Пропоновані зміни до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 № 1835-III:

1. Доповнити п.1 ч.1 ст.10 «Права громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону» словами «*суб'єктами охоронної діяльності*» після слів «*брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону разом з поліцейськими, військовослужбовцями Державної прикордонної служби України*» фразою «*суб'єктами охоронної діяльності*», виклавши п.1 ч.1 ст.10 у такій редакції: «*брати участь у*

забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону разом з поліцейськими, військовослужбовцями Державної прикордонної служби України, суб'єктами охоронної діяльності, а в сільській місцевості - самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу Національної поліції чи підрозділу Державної прикордонної служби України;» [107].

Отже, оптимізації та підвищення ефективності організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськості у сучасних умовах потребує доволі серйозної трансформації законодавства, зокрема, є потреба внесення змін до преамбули, ст.1 («Визначення термінів»), ст.3 («Сфера дії Закону») Розділу I («Загальні положення»), ст. 18 («Організація взаємодії з правоохоронними органами»), ст. 19 («Форми взаємодії з правоохоронними органами») Розділу V («Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю») Закону України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI, ст.2 («Основні поняття») Закону України «Про державний захист працівників суду й правоохоронних органів» від 23.12.1993 №3781-XII, ст.5 («Взаємодія поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування») Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, ст. 10 («Права громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону») Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 № 1835-III. Висунуті пропозиції дозволять налагодити спільні дії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин у забезпеченні охорони 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.

Висновки до третього розділу

Шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення та організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю нами визначалися з урахуванням напрацьованого досвіду зарубіжних країн, української практики реалізації спільної діяльності уповноважених учасників та особливостей чинного національного законодавства. Основні положення, яких ми дійшли у цьому розділі, є такими.

1. Принципи права, що формують та регулюють суспільні відносини уповноважених учасників взаємодії, науковцями розглядаються переважно з різних позицій. Здебільшого вони визначаються за принципами охоронної, правоохоронної діяльності чи діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. Пов'язуючи їх з нормативно-правим регулюванням окремого виду діяльності, автори акцентують увагу на законодавчо закріплених принципах діяльності правоохоронних органів, зокрема Національної поліції, та громадськості, а у класифікації їх на загальні та спеціальні враховують особливості діяльності інших учасників взаємодії, зацікавленість останніх у позитивних результатах спільних дій.

2. Реалії сьогодення та національне законодавство продовжують зміцнювати провідну роль правоохоронних органів як активного учасника, що визначає особливості взаємодії з суб'єктами охоронної діяльності та громадськістю як рух односпрямованого характеру. У такій спосіб делегування повноважень суб'єктів охоронної діяльності іншим правоохоронним органам та громадськості є непередбачуваним, а самі спільні дії уповноважених суб'єктів власне втрачають ознаки взаємодії.

3. Інтенсивний розвиток приватної сфери надання охоронних послуг в іноземних державах обумовив зростання клієнтської бази споживачів, поміж якої 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. Приватні компанії все частіше забезпечують охорону громадського порядку в районах, що раніше вважалися зарезервованим доменом поліція. Отримавши мандат від 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.

4. Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю на сьогодні в досвіді зарубіжних країн не має єдиного еталону для наслідування Україною. Позитивні моменти, що стосуються форм спільної діяльності уповноважених суб'єктів 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, із врахуванням 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.

5. Основними слабкими моментами у налагодженні спільної діяльності між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю 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.

З огляду на те, що надання послуг з охорони здебільшого розглядається в призмі господарського права, відособити охоронну діяльність від правоохоронної та діяльності громадськості з охорони громадського порядку та державного кордону цілком є неможливим. Тому удосконалення адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю потрібно реалізовувати через внесення змін до Закону України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI, Закону України «Про державний захист працівників суду й правоохоронних органів» від 23.12.1993 №3781-XII, Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 № 1835-III.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове розв'язання наукового завдання, що полягає у визначенні адміністративно-правових засад взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства України. За результатами дослідження сформульовано низку наукових положень та узагальнень, основними з яких є такі:

1. Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю представлена складною системою дій державних органів виконавчої влади, юридичних та фізичних осіб, що забезпечують інформаційний обмін, запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, охорону громадського порядку та прав людини, гарантованих державою. Ознаками такої діяльності є цілеспрямованість, динамічність позицій її учасників.

Основні напрями взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю визначаються специфікою діяльності активного учасника, характеристикою сторін, що беруть участь у цій діяльності та особливостями власне процесу взаємодії. Для суб'єктів охоронної діяльності сфера взаємодії з правоохоронними органами пов'язана із самостійним ліцензійним провадженням господарської діяльності з надання послуг охорони на об'єкти, які не перебувають під державною охороною. Громадські формування, метою створення яких є охорона громадського порядку та державного кордону, виконують покладені функції за повного узгодження дій з правоохоронними органами, тому до взаємодії із суб'єктами охоронної діяльності їх включення не можливе без останніх. Водночас ущільнення зв'язків у системі взаємодії між суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю не дозволяє виокремити з них

головний компонент, який може існувати самостійно, забезпечуючи бездоганне виконання правоохоронних функцій держави.

2. Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості як сторін взаємодії полягають у законодавчому закріпленні за учасниками права самостійно виконувати правоохоронні завдання, надавати послуги на договірних засадах за визначеними напрямками, застосовувати та використовувати заходи фізичного впливу (сили), спеціальні засоби, вогнепальну зброю, а також визначають особливості державного контролю та громадського нагляду за виконанням учасниками взаємодії, покладених функцій.

У запобіганні та протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням громадські формування з охорони громадського порядку та державного контролю наділені чималим колом повноважень. Однак можливість їх здійснення регламентована суворою підконтрольністю правоохоронним органам. Делегування правоохоронних функцій суб'єктам охоронної діяльності обмежено завданнями запобігання. Аутсорсингова взаємодія передбачає, що у випадку вчинення адміністративного чи кримінального правопорушення суб'єкти охоронної діяльності надають інформацію органам Національної поліції для подальшого реагування.

3. Генезис розвитку та сучасний стан адміністративно-правового забезпечення взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю свідчить про наявність чималої кількості нерегульованих сфер. Динаміка змінюваності статусу суб'єкта охоронної діяльності як активного учасника взаємодії з правоохоронними органами та невизначеність напрямів взаємодії із громадськістю вказує на потребу комплексного емпіричного дослідження проблеми.

4. Класифікація форм взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна відповідати визначеним критеріям, відображати зміст та спільну діяльність уповноважених суб'єктів і практичну реалізацію виділених елементів. У

багатоманітності класифікаційних систем, що існують у науковій літературі, наведеним вимогам відповідає класифікація форм взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та управлінських відносин за значенням наслідків, що виникають за результатами застосування тієї чи іншої форми, (наявність правового ефекту або його відсутність). Згідно із цією класифікаційною системою, методи, що застосовуються суб'єктами охоронної діяльності, правоохоронними органами та громадськістю у взаємодії, поєднуються до правових та неправових форм.

5. Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю законодавчо не закріплені. Роль активного учасника, що визначає особливості механізму відносин між суб'єктами адміністративної діяльності та учасниками управлінських відносин продовжує залишатися за правоохоронними органами. Монополізація Національною поліцією через поліцію охорони сфери надання юридичним та фізичним особам незалежно від форм власності економічних послуг позначається на недостатній ефективності виконання поліцейськими завдань з охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням. Суцільний контроль з боку правоохоронних органів над діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону надає останнім ознак безпорадної ланки допоміжних сил та послаблює результативність виконання ними завдань із запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням.

Правові форми взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин, пов'язані із нормотворенням, правозастосуванням та можливістю укладання адміністративних договорів, на нашу думку, стали б новим поштовхом до реалізації підвалин, започаткованих у Модельному законі про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність, прийнятому на двадцять першому пленарному засіданні Міжпарламентській асамблеї СНД.

6. Неправові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю – це зовнішні дії уповноважених суб'єктів, спрямовані на охорону громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидію адміністративним та кримінальним правопорушенням, що не передбачають безпосереднє настання юридичних наслідків. Охоплюючи організаційні та матеріально-технічні методи, вони пов'язані із повсякденною діяльністю суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин та є підґрунтям формування правових форм взаємодії уповноважених учасників.

7. Основними принципами організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю є верховенство права, законність, підзвітність та прозорість. *Принцип верховенства права* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість у взаємодії, спрямованій на забезпечення охорони громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним і кримінальним правопорушенням, зобов'язані дотримуватися правових приписів незалежно від повноважень, якими їх наділила держава. *Принцип законності* означає, що взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю повинна відповідати положенням Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не порушувати права та обов'язки іншим громадян, що не є учасниками зазначених відносин, але пов'язані з кожним із них окремими правовідносинами. *Принцип підзвітності* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість, вступаючи до взаємодії, погоджують та контролюють підпорядкованість спільних дій досягненню поставленої мети. Реалізація цього принципу забезпечується через державний контроль та громадський нагляд. *Принцип прозорості* означає, що суб'єкти охоронної діяльності, правоохоронні органи та громадськість як учасники взаємодії забезпечують постійне інформування один одного про свою діяльність з охорони

громадського порядку та державного кордону, запобігання та протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням в межах, необхідних для виконання завдань за напрямом, оприлюднюють інформацію за офіційною згодою усіх уповноважених суб'єктів у випадках та в порядку, визначених законом, беруть участь у підготовці та обговоренні нормативно-правових актів, що стосується сфери спільної діяльності.

8. 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. У деяких країнах немає спеціального законодавства, наприклад, Республіці Сербії, Республіці Кіпру та Французька Республіка. Інші країни застосовують загальні положення господарського права з визначальною роллю у взаємодії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин приватних охоронних компаній, наприклад, Федеративна Республіка Німеччини та Республіка Австрія. У такому аспекті нагальним постає питання: чи може загальна господарська нормативна база повною мірою врегульовувати охоронну діяльність як складову правоохоронної діяльності, взаємодію

суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю під час вирішення завдань, пов'язаних з громадською безпекою та захистом прав людини. Інша група країн не має національної нормативної бази за напрямом, але регулювання сфери здійснюється кантональною, провінційною або місцевою владою, наприклад, у Швейцарській Конфедерації, Італійській Республіці, Республіці Боснії і Герцеговині. Це призводить до ситуації, коли норми права у сфері надання послуг з охорони варіюються країною, або, як у Республіці Боснії і Герцеговині, що вони розвиваються за регіональним принципом у межах країни.

Складно визначити для наслідування Україною досвід однієї із країн, що має чітке регулювання взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. Можливо, наближеними моделями є приклади Королівства Нідерландів та Королівства Іспанії. Деякі країни можуть мати дуже жорстке регулювання одного із аспектів спільної діяльності уповноважених суб'єктів у приватній безпеці, але дуже слабкий в іншому. Прикладом цього є Республіка Австрія, яка висуває досить жорсткі вимоги до набору приватних осіб співробітників служби безпеки, але залишає навчання як додаткову функцію на розсуд компанії.

9. Оптимізації та підвищення ефективності організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю у сучасних умовах потребує доволі серйозної трансформації законодавства, зокрема, є потреба внесення змін до преамбули, ст.1 («Визначення термінів»), ст.3 («Сфера дії Закону») Розділу I («Загальні положення»), ст. 18 («Організація взаємодії з правоохоронними органами»), ст. 19 («Форми взаємодії з правоохоронними органами») Розділу V («Взаємодія суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю») Закону України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI, ст.2 («Основні поняття») Закону України «Про державний захист працівників суду й правоохоронних органів» від 23.12.1993 №3781-XII, ст.5 («Взаємодія поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування») Закону

України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, ст. 10 («Права громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону») Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 № 1835-III. Висунуті пропозиції дозволять налагодити спільні дії суб'єктів адміністративної діяльності та учасників управлінських відносин у забезпеченні охорони 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.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна діяльність Національної поліції: навч. посібник / Мінка Т.П. та ін.; за ред. В.А. Глуховея. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. спрв, 2017. 248 с.
2. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константинов С.Ф., Куліков В.А. та ін. ; за ред. В.А. Кулікова. Київ: «Освіта України», 2016. 230 с.
3. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навч. посіб. / Братель С. Г. та ін. Київ : ПП «Дірект Лайн», 2016. 236 с. (дата звернення: 15.07.2022).
4. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навч. посіб. / Константинов С.Ф., Братель С.Г. Київ : Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. 196 с. (дата звернення: 10.03.2023).
5. Адміністративне право. Загальна частина: мільтимед. навч. посібник / Кузьменко О.В. та ін. *НАВС*: веб-сайт. URL: https://arm.naiaiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec7.html (дата звернення 30.07.2021).
6. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. №4 (75) DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2019.4.05>.
7. Арутюнов В.Х, Мішин В.М., Свінціцький В.М. *Методологія соціально-економічного пізнання*. Київ: КНЕУ, 2005. 353 с.
8. Безпалова О.І., Шорський П.О. Адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів забезпечення виборчих прав громадян в Україні. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 6. С. 65-70.
9. Біла В .Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. №4 (75) DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2019.4.05>.

10. Біла В. Р. Правові форми публічного адміністрування: питання класифікації. *Міжнародний юридичний: вісник актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 14. С.52-61.

11. Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. №4. DOI <https://doi.org/10.15421/391924>.

12. Болдирев С. В. Питання взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації* : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, 14 жовтн. 2016 р Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2016. С. 11–16 URL:<https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11499/1/Boldirev.pdf> (дата звернення 28.07.2021).

13. Ботвінов Р.Г. Здійснення правоохоронної діяльності органами державної влади: сутність та ознаки. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 4 (31). С. 44-50.

14. Ботвінов Р.Г. Особливості реалізації правоохоронної функції держави в сучасному українському суспільстві. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 4. С. 156-163.

15. Братель С. Г. Види правоохоронних органів. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах* : матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф., 16 лист. 2018 р. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2018. С. 279-282 (дата звернення: 16.04.2022).

16. Братель С. Г., Пишна А.Г. Особливості обмеження прав людини на свободу пересування в умовах правового режиму воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 236-240 (дата звернення: 03.02.2023).

17. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00. 07. Київ, 2007. 269 с.

18. Братель С. Г. Моніторинг як пасивна форму нагляду. *Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративно-правової науки* : матеріали V наук.-практ. семінару, 28 квітня 2011 р. Київ, 2011. С. 25-27 (дата звернення: 11.04.2023).

19. Братель С. Г. Особливості використання термінів «контроль» і «нагляд» в законодавстві України. *Розвиток вітчизняного законодавства в умовах новітніх інтеграційних технологій* : матеріали Всеукр. наук.-практ. читань, 16-17 груд. 2011 р. Львів, 2011. С. 57-58 (дата звернення: 05.03.2023).

20. Братель С. Г. Правоохоронні системи країн Європи та США. *Сучасні тенденції розвитку юридичної науки і практики* : зб. матеріалів доп. учасн. Міжн. наук.-практ. конф., 22-23 трав. 2015 р. Кривий Ріг, 2015. С. 108 (дата звернення: 05.10.2022).

21. Валуйко О.М., Дручек О.М. Поняття правоохоронної діяльності та правоохоронних органів у світлі концепції Національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №10. С.95-100. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.10.16>.

22. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні. *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr) (дата звернення: 06.09.2021).

23. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. №4. С.46-50.

24. Дворецька Г.В. Соціологія. Київ: КНЕУ, 2013. 428 с.

25. Довідка щодо діяльності державної прикордонної служби України з організації та координації роботи громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. *Державна прикордонна служба*: веб-сайт. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/gromadski-formuvannya-z-ohoroni-derzhavnogo-kordonu/> (дата звернення 25.06.2021).

26. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний

аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. №2. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/55>.

27. Заброта Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2005. 233 с.

28. Завальний М.В. Адміністративно-правові засади діяльності та взаємодії державних та недержавних суб'єктів право охорони в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктор. юрид. наук.: 12.00.07. Київ, 2018. 31 с.

29. Завальний М.В. Правовий статус державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності в Україні. *Форум права*. 2016. №4. С.133-139.

30. Завальний М.В. Принципи взаємодії державних та недержавних суб'єктів правоохорони в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. №1 (62). С.114-119.

31. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. Кн. 3: Практична кримінологія. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. 712 с.

32. Замрига А.В. Система принципів адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. №7. С.79-83. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313.2019.7.14>.

33. Зварич Р.В., Гривнак Б.Л. Регулятивна функція права у системі функції права. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія: Право*. 2017. №4(16). С.20-28.

34. Звіт про результати дослідження впливу постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» на економічну конкуренцію на ринку охоронних послуг. *Антимонопольний комітет України: веб-сайт*. URL: <http://www.amc.gov.ua/> (дата звернення: 08.08.2021).

35. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Інст-т законодавства Верх. Ради України. Київ, 2006. 205 с.

36. Кавун О. О., Маркітан О. І. Основні переваги та недоліки аутсорсингу. *Сучасні підходи до управління підприємством*: зб. матеріалів тез доповідей ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції, 12 квіт. 2018 р. Київ: НТТУ «КПІ», 2018. URL: <http://conf.management.fmm.kpi.ua/proc/article/view/124988> (дата звернення 25.06.2021).

37. 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> (дата звернення: 13.09.2021).

38. Кваша О.О. Зміст і значення понять «взаємодія» та «система» у філософських і правових дослідженнях. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С.32-38.

39. Квеліашвілі І. М. Зарубіжна практика застосування аутсорсингу. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип.4 (27). С.171-178.

40. Ковалів М.В. Форми взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у сфері охорони громадського порядку. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. №2. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/02_2011/11kmvogp.pdf (дата звернення 21.07.2021).

41. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV// База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 08.08.2021).

42. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-X// База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 22.06.2021).

43. 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>.
44. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип.3. С.42-46.
45. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосується довкілля (Орхуська конвенція).// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення 28.05.2021).
46. Конин М. Н. Административное право России : учеб. М. : Проспект, 2006. 688 с.
47. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр#Text> (дата звернення: 05.06.2021).
48. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008. 219 с.
49. Кузьменко О. В. План-конспект лекції 3.1. Форми та методи публічного адміністрування. *НАВС*: веб-сайт. URL: https://www.naiou.kiev.ua/books/adm_pravo_/lec3.doc (дата звернення 08.08.2021).
50. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: 12.00.07. Київ, 2011. 40 с.
51. Личенко І.О. Поняття та ознаки адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. №876. С.163-169.

52. Маліков В.В. Взаємодія суб'єктів боротьби з тероризмом: поняття, види та форми. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. №6. Т. 4. С. 288-291.
53. Маляр Г. В. Охорона громадського порядку як тест для поліції та суспільства. *Українська правда*: веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/01/31/7170109/> (дата звернення 21.06.2021).
54. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
55. Мірошник О.В., Чумак Ю.В. Реєстрація громадських формувань з охорони громадського порядку. *Фонд місцевої демократії*: веб-сайт. URL: <http://fmd.kh.ua/news/reestratsiya-gromads-kih-formuvan-z-ohoroni-gromads-kogo-poryadku.html> (дата звернення 21.06.2021).
56. 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>.
57. Модельний закон про недержавну (приватну) охоронну діяльність та недержавну (приватну) розшукову діяльність: постанова МПА СНД від 16.06.2003 №21-11// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_a21#Text (дата звернення: 28.05.2021).
58. Московець В.І. Поняття «громадськість» у законодавстві та адміністративно-правові теорії. *Форум права*. 2011. №2. С.630-634.
59. Обсяг реалізованих послуг за регіонами за видами економічної діяльності. *Державна служба статистики України*: веб-сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 04.08.2021).
60. Онуфрієнко О.В. Порівняльний аналіз підходів до класифікації форм взаємодії держави і громадянського суспільства. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4 (27). С.60-70.
61. Організація судових та правоохоронних органів / за ред. І.Є Марочкіна. Харків: Право, 2000. 272 с.

62. Охоронні фірми Києва та України. *Еліт-груп*: веб-сайт. URL: <https://www.pult-ohrana.kiev.ua/uk/> (дата звернення 28.05.2021).
63. Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова. Київ, 2017. 195 с.
64. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.
65. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. Право*. 2014. Вип. 27. Т.2 С. 174–178.
66. Патерило І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2014. Вип. 12. С. 97–100.
67. Петков С.В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. Київ, 2014. 304 с.
68. Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності: постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834-2015-п#Text> (дата звернення: 08.08.2021).
69. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 №834 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834-2015-п#Text> (дата звернення: 25.06.2021).
70. Постанова Заводського районного суду міста Миколаєва від 24.02.2017 за справою № 487/6246/16-п у провадженні №3/487/95/17. *Єдиний*

державний реєстр судових рішень: веб-сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/65112301> (дата звернення: 12.08.2021).

71. Постанова Михайлівського районного суду Запорізької області від 02.03.2017 за справою № 321/315/17 у провадженні №3/321/89/2017. *Єдиний державний реєстр судових рішень*: веб-сайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/65063249> (дата звернення: 12.08.2021).

72. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 21.06.2021).

73. Про державний захист працівників суду й правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 №3781-XII// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text> (дата звернення 03.06.2021).

74. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 № 1621-IV // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15#Text> (дата звернення: 10.08.2021).

75. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 22.11.2015 № 835-VI // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-19#Text> (дата звернення: 21.06.2021).

76. Про державну службу: Закон України від 10.12.2016 № 889-VIII // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 06.09.2021).

77. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII// База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text> (дата звернення: 13.08.2021).

78. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV// База даних «Законодавство України» / ВР

України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text> (дата звернення: 13.08.2021).

79. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 29.07.2021).

80. Про затвердження взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України: наказ МВС від 25.11.2016 №1250 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1682-16>] (дата звернення: 30.07.2021).

81. Про затвердження Випуску 1 «Професії працівників, що є загальними для всіх видів економічної діяльності» Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників: наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 29.12.2004 № 336 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0336203-04#Text> (дата звернення: 28.06.2021).

82. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 №158 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 25.09.2021).

83. Про затвердження Інструкції про взаємодію правоохоронних органів у сфері боротьби з організованою злочинністю: наказ Міністерства внутрішніх справ України, центрального управління Служби безпеки України від 10.06.2011 № 317/235 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0822-11#Text> (дата звернення: 11.08.2021).

84. 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 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/825-2018-п#Text> (дата звернення: 19.06.2021).

85. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян: наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, МВС від 14.12.2004 №145/1501// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1678-04#Text> (дата звернення: 28.06.2021).

86. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з охорони власності та громадян: наказ МВС від 01.12.2009 №505 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1248-09#Text> (дата звернення: 28.06.2021).

87. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 №960 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-п#Text> (дата звернення: 28.05.2021).

88. Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2013 №97 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/97-2013-п#n8> (дата звернення: 26.06.2021).

89. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 №878 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text> (дата звернення: 24.06.2021).

90. Про затвердження положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 №877// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-п#Text> (дата звернення: 25.06.2021).

91. Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями: постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2013 №421 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421-2013-п#n12> (дата звернення: 25.06.2021).

92. Про затвердження Порядку обладнання транспорту реагування суб'єкта охоронної діяльності засобами радіотехнічного зв'язку, кольорографічними схемами (написами), світловими та звуковими сигналами: наказ МВС від 18.04.2013 №375 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0746-13#n9> (дата звернення: 26.06.2021).

93. Про затвердження Правила етичної поведінки поліцейських: наказ МВС від 09.11.2016 №1179 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text> (дата звернення: 25.09.2021).

94. Про затвердження Умов охорони небезпечних і цінних вантажів під час їх перевезення автомобільним транспортом та переліку таких вантажів: постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 №55 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2013-п#n9> (дата звернення: 26.06.2021).

95. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України; Концепція від 22.07.1998 №810/98// База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 11.09.2021).

96. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 №794-VII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 30.07.2021).

97. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 30.07.2021).

98. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XVI // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 08.08.2021).

99. Про національну безпеку України: Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. // База даних «Законодавство України» /ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 11.05.2021).

100. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 19.06.2021).

101. Про оперативно-розшукову діяльність: Закону України від 18.02.1992 №2135-XII // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12 #Text> (дата звернення: 26.06.2021).

102. Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань фізичної охорони об'єктів: наказ МВС від 07.07.2017 №577 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0989-17#Text> (дата звернення: 25.06.2021).

103. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V // База даних

«Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення 26.06.2021).

104. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text> (дата звернення: 24.05.2021).

105. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція, План, Заходи від 08.11.2017 №797-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p#Text> (дата звернення: 11.09.2021).

106. Про схвалення Угоди щодо регіонального розвитку Сумської області між Кабінетом Міністрів України та Сумською обласною радою: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.12.2011 № 451-р // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/451-2011-p#Text> (дата звернення: 08.08.2021).

107. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 № 1835-III // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text> (дата звернення: 27.05.2021).

108. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 №3166-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 30.07.2021).

109. Рекомендації Ради Європи NR (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21.02.2002: неофіційний переклад // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a33#Text (дата звернення: 11.09.2021).

110. Рєзанов С. А. Адміністративний розсуд: нормативна основа та її удосконалення. *Право і безпека*. 2005 №4(5). С. 96-99.
111. Римаренко Ю.І., Моїсеєнко Є.М., Олефір В.І. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина): підручник. Київ: КНТ, 2008. 816 с.
112. Римарчук Г.С. Адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: 12.00.07. Львів, 2013. 18 с.
113. Русецький А.А. Адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів. *Європейські перспективи*. 2018. №3. С.42-47.
114. Сачаво А.Г. Адміністративно-правові основи діяльності приватних охоронних структур та їх взаємодія з ОВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: 12.00.07. Київ, 2004. 20 с.
115. Семьоркіна О.М. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства. *Міністерство юстиції*: веб-сайт. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_33679 (дата звернення 26.07.2021).
116. Сенів Л.А., Гуменюк В.В. Дослідження взаємодії приватних охоронних структур із сферою публічного адміністрування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2020. Вип. 30. DOI: <https://doi.org/10.32782/2413-9971/2020-30-29>.
117. Сийплові М.В. Охоронна діяльність в Україні (поняття, ознаки, кримінально-правовий захист). *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2019. №2 (21). С. 61-67.
118. Сірко В.С. Поняття адміністративно-правового забезпечення волонтерської діяльності в Україні. *Правова просвіта*. 2018. №8. URL: http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/8_2018/102.pdf (дата звернення 28.05.2021).
119. Скворцов С.С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: 12.00.07. Харків, 2005. 26 с.

120. Соколенко О.Л. Система та види правоохоронних органів України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. №3. С. 143-149.
121. Соркін Б.В. Принцип законності та засоби його забезпечення в сучасній системі державного управління. *Наукові праці МАУП*. 2013. Вип.4 С. 124-128.
122. Степаненко К.В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.
123. Субота С.І. Принципи взаємодії Національної поліції і громадськості. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №1. С.32-34.
124. Тибінка Х.І. Діяльність громадських формувань з охорони громадського правопорядку: проблеми та можливості. *UPLAN*: веб-сайт. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/diialnist-hromadskykh-formuvan-z-okhorony-hromadskoho-pravoporiadku-problemy-ta-mozhlyvosti/> (дата звернення 20.06.2021).
125. Фелик В. І. Поняття та види форм профілактичної діяльності Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип.1-2. С.169-173.
126. Філософський енциклопедичний словник/ за ред. В.І. Шинкарука. Київ: Абрис, 2002. 751 с.
127. Циганов О.Г. Правоохоронна діяльність та правоохоронні органи: сучасні підходи до визначення сутності та змісту. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2015. №3. С.314-323.
128. Шатрава С.О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/ Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2007. 231 с.

129. Щоткевич О.Є. Адміністративно-правове регулювання спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості: зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 717–720. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/177>.

130. Щоткевич О.Є. Адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2022. № 3 (77). С. 183–187. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2022.3.25>.

131. Щоткевич О.Є. Аутсорсингова взаємодія між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 22–23 верес. 2021 р.* Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 172–175.

132. Щоткевич О.Є. Залучення суб'єктів господарювання та громадськості до виконання правоохоронних функцій: правовий аспект. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 25–26 січ. 2023 р.* Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 139–141.

133. Щоткевич О.Є. Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 14–15 черв. 2022 р.* Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–123.

134. Щоткевич О.Є. Принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 340–345. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.52>.

135. Щоткевич О.Є., Братель С.Г. Охоронна діяльність як об'єкт адміністративно-правових досліджень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки.

2023. № 2. Т. 34 (73). С. 229–233. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.2/3>.

136. 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.

137. Ясінська Т. В. Процак І. С. Ефективність застосування аутсорсингу в міжнародній діяльності підприємств. *Ефективна економіка*. 2019. №12 DOI: 10.32702/2307-2105-2019.12.57.

138. 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 (дата звернення: 12.09.2021)].

139. 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> (дата звернення: 12.09.2021).

140. Dicey A. V. An Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 10th ed., 1959/with introduction by E. C. S. Wade. London and Basingstoke : the Macmillan Press Ltd, 1979 (Reprinted). 535 p.

141. Jowell J. L. The Rule of Law and its Underlying values. *The Changing Constitution* / Jowell J. L., Oliver Dawn. Oxford, New York: Oxford University Press, 2011. 428 p.

142. Nuclear security officer. *G4S: website*. URL: <https://careers.g4s.com/en/jobs/nuclear-security-officer/72649> (дата звернення: 13.09.2021).

143. 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/> (last accessed: 21.09.2021).

144. Security&Fire. *Securitas AB*: website. URL: <https://www.mitie.com/all-services/security-fire/?filter-service=security-and-fire&filter-search=> (дата звернення: 13.09.2021).

145. The rule of law and transitional justice in conflict and post#conflict societies. Report of the Secretary-General, Doc. S/2004/616. August 2004 (para. 6).

146. Weber T. A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union. ECOTEC Research and Consulting. Birmingham, 2002. URL: <https://docplayer.net/8426579-A-comparative-overview-of-legislation-governing-the-private-security-industry-in-the-european-union.html> (дата звернення: 16.09.2021).

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Щоткевич О.Є. Адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2022. № 3 (77). С. 183–187. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2022.3.25>.

2. Щоткевич О.Є. Принципи організації взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 340–345. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.52>.

3. Щоткевич О.Є. Адміністративно-правове регулювання спільної діяльності суб'єктів охоронної діяльності, правоохоронних органів та громадськості: зарубіжний досвід. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 717–720. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/177>.

4. Щоткевич О.Є., Братель С.Г. Охоронна діяльність як об'єкт адміністративно-правових досліджень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2023. № 2. Т. 34 (73). С. 229–233. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.2/3>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Щоткевич О.Є. Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі*: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 14–15 черв. 2022 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–123.

6. Щоткевич О.Є. Аутсорсингова взаємодія між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами. *Науково-практичні засади*

розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 22–23 верес. 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 172–175.

7. Щоткевич О.Є. Залучення суб'єктів господарювання та громадськості до виконання правоохоронних функцій: правовий аспект. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 25–26 січ. 2023 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 139–141.*

Додаток Б
Акт впровадження в освітній процес

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор Одеського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук,
професор



Максим КОРНІЄНКО

АКТ

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта
кафедри поліцейського права Національної академії внутрішніх справ
Щоткевича Остапа Євгенійовича на тему:
«Адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з
правоохоронними органами та громадськістю» в освітній процес
Одеського державного університету внутрішніх справ**

Комісія у складі: начальника навчально-методичного відділу кандидата технічних наук, доцента Олександра Сіфорова, завідувача кафедри адміністративної діяльності поліції факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності кандидата юридичних наук, доцента Алли Пишної та завідувача докторантури та аспірантури кандидата юридичних наук Ірини Теслюк склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження «Адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» аспіранта кафедри поліцейського права Національної академії внутрішніх справ Щоткевича Остапа Євгенійовича, зокрема:

1. Щоткевич О.Є. Адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2022. № 3 (77). С. 183–187. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2022.3.25>.

2. Щоткевич О.Є. Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі: матеріали Міжн. наук.-практ. конф.*, 14–15 черв. 2022 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–123.

3. Щоткевич О.Є. Аутсорсингова взаємодія між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення: матеріали Міжн. наук.-практ. конф.*, 22–23 верес. 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 172–175.

4. Щоткевич О.Є. Залучення суб'єктів господарювання та громадськості до виконання правоохоронних функцій: правовий аспект. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення: матеріали Міжн. наук.-практ. конф.*, 25–26 січ. 2023 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 139–141.

5. Щоткевич О.Є., Братель С.Г. Охоронна діяльність як об'єкт адміністративно-правових досліджень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2023. № 2. Т. 34 (73). С. 229–233. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.2/3>.

використовуються в освітньому процесі Одеського державного університету внутрішніх справ під час проведення семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти при вивченні наступних навчальних дисциплін: «Взаємодія з населенням на засадах партнерства», «Поліцейська діяльність», «Актуальні проблеми захисту та дотримання прав людини в правоохоронній діяльності», «Актуальні проблеми поліцейської діяльності», «Актуальні проблеми превентивної діяльності органів Національної поліції», «Забезпечення прав людини в правоохоронній діяльності», «Партнерство поліції з іншими органами публічної адміністрації та суспільством», «Забезпечення прав людини в діяльності поліції».

Члени комісії:

Начальник
навчально-методичного відділу
кандидат технічних наук, доцент



Олександр СІФОРОВ

Завідувач кафедри
адміністративної діяльності поліції
факультету підготовки фахівців
для підрозділів превентивної діяльності
кандидат юридичних наук, доцент



Алла ПИШНА

Завідувач
докторантури та аспірантури
кандидат юридичних наук



Ірина ТЕСЛЮК

Додаток В
Акт впровадження в науково-дослідну діяльність



АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
аспіранта кафедри поліцейського права Національної академії внутрішніх справ
Щоткевича Остапа Євгенійовича на тему: «Адміністративно-правові засади
взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та
громадськістю» в науково-дослідну сферу
Одеського державного університету внутрішніх справ

Комісія у складі: начальника відділу організації наукової роботи кандидата юридичних наук Наталії Домброван, ученого секретаря секретаріату Вченої ради кандидата педагогічних наук Максима Ісаєнка та завідувача кафедри адміністративної діяльності поліції факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності кандидата юридичних наук, доцента Алли Пишної склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження «Адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю» аспіранта кафедри поліцейського права Національної академії внутрішніх справ Щоткевича Остапа Євгенійовича, зокрема:

1. Щоткевич О.Є. Адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності з правоохоронними органами та громадськістю. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2022. № 3 (77). С. 183–187. DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2022.3.25>.

2. Щоткевич О.Є. Правові форми взаємодії суб'єктів охоронної діяльності. *Перспективні напрямки розвитку юридичної науки у 21-му сторіччі*: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 14–15 черв. 2022 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–123.

3. Щоткевич О.Є. Аутсорсингова взаємодія між суб'єктами охоронної діяльності та правоохоронними органами. *Науково-практичні засади розвитку наукової думки на сучасному етапі державотворення*: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 22–23 верес. 2021 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 172–175.

4. Щоткевич О.Є. Залучення суб'єктів господарювання та громадськості до виконання правоохоронних функцій: правовий аспект. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення*: матеріали Міжн. наук.-практ. конф., 25–26 січ. 2023 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 139–141.

5. Щоткевич О.Є., Братель С.Г. Охоронна діяльність як об'єкт адміністративно-правових досліджень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2023. № 2. Т. 34 (73). С. 229–233. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.2/3>.

використовуються у науково-дослідній сфері Одеського державного університету внутрішніх справ під час виконання плану науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт на 2023 рік з підготовки підручника «Поліцейське право» та навчальних посібників «Поліцейська діяльність» та «Адміністративне право (у схемах і коментарях)».

Члени комісії:

Начальник відділу
організації наукової роботи
кандидат юридичних наук



Наталія ДОМБРОВАН

Учений секретар
секретаріату Вченої ради
кандидат педагогічних наук



Максим ІСАЄНКО

Завідувач кафедри
адміністративної діяльності поліції
факультету підготовки фахівців
для підрозділів превентивної діяльності
кандидат юридичних наук, доцент



Алла ПИШНА