



Хорт Ігор Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правового
забезпечення безпеки бізнесу,
Державний торговельно-економічний
університет, Україна, м. Київ
e-mail: khortigor@gmail.com
ORCID 0000-0003-1633-7321

doi: 10.21564/2414–990X.156.253136
УДК 342.95

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Досліджено організаційно-правові засади діяльності органів системи МВС з реалізації повноважень у сфері приватної детективної та охоронної діяльності та обігу зброї. Визначено, що головним фактором, що визначає особливість цієї сфери, є підвищена суспільна небезпека при неправомірній діяльності її суб'єктів. Запропоновано створити державні правові механізми контролю здійснення охоронної діяльності, спрямовані на забезпечення безпеки передусім самого суспільства.

Ключові слова: органи системи МВС; приватна детективна та охоронна діяльність; дозвільна система; правове регулювання охоронної діяльності; організаційно-правові гарантії; режими правила.

Постановка проблеми та актуальність теми. Дослідження організаційно-правових засад діяльності органів системи МВС з реалізації повноважень у сфері приватної детективної та охоронної діяльності й обігу зброї неможливе без наявності чіткого понятійного апарату. Попри те, що поняття правового регулювання охоронної діяльності (ПРОД) досить широко застосовується вченими-юристами, однозначної думки щодо цього правового інституту в науці дотепер не вироблено. Водночас вивчення наукового матеріалу стосовно ПРОД свідчить про певний прогрес у розумінні їхнього місця у сфері адміністративного права.

Головним чинником, що визначає особливість ПРОД, є підвищена суспільна небезпека під час неправомірної діяльності її суб'єктів. Відтак держава зобов'язана створити такі правові механізми з контролю за здійсненням охоронної діяльності (ОД), за яких насамперед забезпечувалася б безпека самого суспільства. Тому побудова нормативно-правового базису, що регулює охоронну діяльність, можлива тільки через систему адміністративно-правових норм, об'єднання яких

в один інститут дасть можливість досягти поставленої законодавчим органом мети – забезпечити публічну безпеку під час виконання ОД.

Державно-правовий інститут охорони формується відповідними законодавчими та нормативно-правовими актами, отож ефективність організаційно-правового забезпечення ОД залежить від наявності необхідного й достатнього обсягу правових норм, які покликані формувати правовий статус не тільки органів системи МВС у сфері охоронної діяльності, а й усіх інших суб'єктів цих правовідносин. Отже, повноваження органів системи МВС з державного охоронного нагляду за дотриманням господарюючими суб'єктами ліцензійних вимог, порядок їхнього інформування про результати виконання владних приписів, а також обов'язки органів внутрішніх справ (ОВС) щодо реагування на відхилення від встановлених параметрів функціонування підконтрольних суб'єктів мають бути закріплені на законодавчому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що поняття правового регулювання охоронної діяльності як інституту адміністративного права у процесі наукових дискусій пройшло певний шлях еволюції. До найперших робіт учених, що визначають правове регулювання охоронної діяльності як сукупність правил і приписів, можна віднести праці В. Авер'янова (V. Aveyanov), О. Бандурки (O. Bandurka), І. Бачило (I. Bachilo), В. Бугайчука (V. Bugaychuk), А. Васильєва (A. Vasiliev), В. Галуцька (V. Halunko) [1], І. Голосніченка (I. Golosnichenko), С. Гусарова (S. Gusarov) [9], О. Єщук (O. Jeshhuk) [10], М. Зубка (M. Zubko), В. Колпакова (V. Kolpakov) [8], О. Кобзаря (O. Kobzar) [2], С. Маїляна (S. Mailjan) [28] та ін. Так, В. Галуцько відзначає, що організаційно-правові засади діяльності – це результат регулятивного впливу на суспільні відносини системи (певного набору) [1].

Здебільшого вчені у своїх працях розглядають правове регулювання охоронної діяльності як сукупність, комплекс або систему засобів правового впливу на суспільні відносини. Зокрема О. Кобзар зазначає, що «організаційно-правові засади поліцейської діяльності представляють особливий комплекс, погоджену систему юридичних інструментів, які створюють у регульованій галузі певний ступінь сприятливості або несприятливості для здійснення інтересів суб'єктів права, що покликаний забезпечити стійке регулювання якої-небудь групи соціальних відносин або певної ділянки громадського життя» [2]. Таких же наукових позицій щодо поняття ПРОД дотримується Д. Припутень, який переконує, «що правовими засадами діяльності органів системи МВС є заснована на єдиних правових принципах і встановлена законодавством система правового впливу, що використовує юридичні форми та методи впливу на суспільні відносини» [3].

У свою чергу Д. Мулявка зауважує, що «правове регулювання охоронної діяльності – сукупність заходів державного (адміністративно-правового) впливу. Якщо людина або група людей перебувають у небезпечному стані, а негативні зміни набувають неконтрольованого характеру і не можуть бути переборені звичайними засобами, органи державної влади повинні мати у своєму арсеналі

особливі засоби адміністративно-правового впливу, які істотно відрізняються від звичайних. Їхню сукупність прийнято відносити до поняття організаційно-правових засад діяльності органів системи МВС» [4, с. 135].

Щодо поняття ПРОД А. Галуцько стверджує, що «у межах теорії публічного адміністрування правове регулювання охоронної діяльності розуміється як особлива форма організації систем і процесів, яка за допомогою права закріплює його найважливіші компоненти. Саме тому правове регулювання охоронної діяльності є зовнішньою оболонкою, у якій здійснюється організація системи управління, встановлюються принципи, які визначають основні засади діяльності, на яких забезпечується досягнення поставлених перед конкретною системою цілей» [5, с. 4–11].

Деякі вчені розвинули поняття ПРОД, зробивши акцент на його певних структурних елементах, цілях і завданнях. Так, Є. Самусь вважає, що сутність організаційно-правових засад діяльності органів системи МВС полягає в «особливому організаційному прояві об'єктивних закономірностей публічного адміністрування, в межах якого забезпечується досягнення його цілей». Щодо підтримки стійкого стану функціонування системи публічного адміністрування та адміністративних процесів, що протікають у ній, то він можливий лише в умовах відкритості соціальних систем публічного адміністрування і їхньої активної взаємодії [6, с. 104–109] з навколишнім середовищем.

Учений Р. Миронюк розглядає ПРОД як специфічний порядок діяльності суб'єктів права в різних сферах державного життя. Він підкреслює роль нормативно-правових актів у формуванні правового регулювання охоронної діяльності. Науковець зазначає, що правове регулювання охоронної діяльності встановлюється в законах і підзаконних актах й спрямоване на їхню сувору цільову та функціональну діяльність на тих ділянках, де потрібні додаткові засоби для забезпечення необхідного державного впливу [7, с. 95].

Метою статті є визначення сутності та особливостей організаційно-правових засад діяльності органів системи МВС щодо реалізації повноважень у сфері охоронної діяльності, теоретичне обґрунтування розробки організаційних структур і правових заходів для підвищення ефективності діяльності органів системи МВС у цій сфері.

Матеріали та методи. Інформаційну й емпіричну основу статті становлять узагальнення результатів практичної діяльності органів системи МВС України та приватних охоронних структур, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали Департаменту превентивної діяльності Національної поліції України, поліції охорони та МВС України.

Методологічною базою є низка загальнонаукових, спеціальних адміністративно-правових методів і методів управлінської діяльності, системний, формально-юридичний, логічний, порівняння, аналізу.

Вклад основного матеріалу. Специфічність організаційно-правових засад діяльності органів системи МВС спостерігається як усередині кожної галузі права, так і у правовій системі загалом. Деякі вчені підкреслюють, що

ПРОД як форма адміністративно-правового регулювання – це сукупність норм адміністративного права, що мають дозволи, заборони та приписи, які підлягають неухильному дотриманню суб'єктами публічного адміністрування. Вони призначені для встановлення певного порядку взаємодії суб'єктів адміністративного права в конкретній галузі суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права та є засобами оптимізації управлінського процесу [8, с. 45].

С. Гусаров вважає, що правові засади діяльності органів системи МВС – це офіційно встановлений особливий порядок правового регулювання, що має сукупність юридичних і організаційних структур, засобів, які використовуються для закріплення соціально-правового стану об'єктів впливу та спрямований на забезпечення їхнього стійкого функціонування. Отже, правовим засадам діяльності органів системи МВС характерні такі ознаки:

- правове регулювання має здійснюватися в інтересах певного суб'єкта, предмета або процесу – носія організаційно-правових засад;
- сукупність правових засобів, що використовуються, створює спеціальні правила поведінки, діяльності, життєдіяльності, що офіційно встановлені та забезпечені системою організаційно-правових заходів;
- у нормативно-правових актах закріплюється певний правовий стан суб'єкта або процесу, що відрізняється від правового стану інших суб'єктів правової дійсності, який виражається у стійких взаємозв'язках його як носія організаційно-правових засад з іншими суб'єктами;
- спеціально встановлені правила, які спрямовані на встановлення умов, що перешкоджають порушенню правового статусу носія організаційно-правових засад і на підтримку заданих параметрів його функціонування;
- діяльність суб'єктів, що реалізують режимні правила, засновані на єдиних принципах і правових формах, здійснюється відповідно до встановленого механізму реалізації прав та обов'язків [9, с. 62–67].

Нормативно-правові засади організаційно-правового регулювання залежать від характеру та виду адміністративно-правового регулювання. *Структура адміністративно-правових засад* діяльності органів системи МВС повинна мати такі елементи: статус суб'єкта – носія засад, адміністративно-правові засоби, режимні правила, правові статуси інших суб'єктів адміністративно-правового регулювання та систему організаційно-юридичних гарантій.

У своїх працях О. Єщук [10] доходить висновку, що правове регулювання охоронної діяльності є формою правового регулювання, яка повинна мати логічну юридичну конструкцію. Тож ПРОД, зокрема й обіг зброї та вибухових речовин, є *формою правового регулювання суспільних відносин*, що застосовується у разі, коли: існує соціальна потреба у створенні системи правового впливу відносно великої кількості суб'єктів; має бути забезпечене неухильне виконання приписів правових норм; необхідна жорсткість правового регулювання, яка забезпечуватиметься комплексом істотних обмежень і заборон та ін.

Структура правових норм, що повинна забезпечити правомірну поведінку суб'єктів правовідносин, повинна мати такі складові: адміністративно-правовий статус; режимні правила; адміністративно-правові гарантії.

Правове регулювання охоронної діяльності варто формувати за принципом логіко-юридичної конструкції, засадничими елементами якої мають бути правові норми. Їхній характер має залежати насамперед від предмета правового регулювання та юридичних властивостей суб'єктів і об'єктів правовідносин. Тож правові норми в логіко-юридичній конструкції регулювання охоронної діяльності мають розташовуватися не у довільному порядку, а групуватися за засадничими правовими блоками, зокрема: режимні правила; правові статуси суб'єктів і об'єктів правовідносин; юридичні, організаційні, матеріально-технічні та інформаційні гарантії стійкого функціонування правового регулювання.

Такий підхід щодо розв'язання проблеми порядку формування організаційно-правових засад діяльності органів системи МВС дає здатність гнучко реагувати на соціальні виклики, що вимагають адміністративно-правового регулювання. Крім цього, зазначеним способом вирішується питання порядку побудови комплексних організаційно-правових засад діяльності. Саме конструкційний підхід щодо формування організаційно-правових засад діяльності органів системи МВС у сфері охоронної діяльності дасть змогу забезпечити ефективну побудову нормативних правових актів, які мають адміністративно-правові норми, та їхній взаємозв'язок. До того ж він дасть можливість прогнозувати правовий ефект адміністративно-правового регулювання в цій сфері [10, с. 69].

ПРОД є формою правового регулювання, яке має свою структуру (режимні правила, адміністративно-правові гарантії, правові статуси суб'єктів адміністративних правовідносин). Це дає змогу розкрити сутність правового регулювання діяльності органів системи МВС у сфері охоронної діяльності через розуміння його центрального місця у формуванні суспільних відносин. Правове регулювання загалом дає можливість перевести відносини в суспільстві зі сфери повсякденних або побутових у сферу відносин, врегульованих правом. При цьому стає можливим ставити цілі здійснення охоронної діяльності в межах режиму законності та досягти прогнозованих результатів для вирішення конкретних проблемних ситуацій за допомогою норм права. Саме тому, ставлячи систему правових засобів у необхідній послідовності, яка забезпечує досягнення найефективнішого результату, правове регулювання дозволяє конструювати комплекси юридичних моделей, здатних впливати на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування.

Правове регулювання здійснюється шляхом видання правотворчим органом відповідних нормативно-правових актів, які, впливаючи на суспільні відносини, реалізують відповідний механізм правового регулювання.

Адміністративно-правове регулювання – це специфічний механізм, який може бути визначений як єдина система правових засобів, що забезпечує результативний правовий вплив на суспільні відносини.

Механізм правового регулювання має декілька етапів, першим з яких є *формування правової норми*. Другий етап механізму правового регулювання визначається як *настання юридичного факту*, врегульованого правовими нормами, надалі між суб'єктами виникають відносини, які врегульовані нормами права. Останнім етапом механізму правового регулювання є *реалізація суб'єктивних прав та обов'язків*, досягнення поставленої мети правового регулювання [11, с. 34].

Підвищена суспільна небезпека вимагає створення державою ефективних правових механізмів контролю за порядком зберігання, використання, застосування зброї та вибухових речовин, регулювання приватної детективної й охоронної діяльності, завдяки яким передусім забезпечується безпека самого суспільства.

Іншою особливістю ПРОД є фактор делегування державою частини своїх повноважень із забезпечення правопорядку приватним охоронним і детективним структурам, проте тільки держава має контролювати їхню діяльність, не допускаючи використання цими структурами отриманих повноважень усупереч інтересам суспільства. Тож побудова нормативно-правового матеріалу, що регулює охоронну діяльність, можлива лише як організаційно-правові засади. Це дасть змогу досягти поставленої законотворчим органом мети – забезпечити публічну безпеку у сфері охоронної діяльності.

Тож в Україні наразі сформувалася струнка багаторівнева *система адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності*. Конституція України, закони України утворюють її *перший рівень*. Зокрема, це закони України «Про охоронну діяльність», «Про ліцензування видів господарської діяльності», інші законодавчі акти, що регулюють охоронну діяльність.

Другий рівень становлять постанови Уряду України в цій галузі, а саме: «Про затвердження Положення про порядок застосування вогнепальної зброї» від 12.10.1992 р. № 575 [12]; «Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії» від 07.09.1993 р. № 706 [13]; «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 05.08.2015 р. № 699 [14]; «Про затвердження Положення про дозвільну систему» від 12.10.1992 р. № 576 [15]; «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877 [16]; «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28.10.2015 р. № 878 [17]; «Ліцензійні умови провадження охоронної діяльності» від 18.11.2015 р. № 960 [18]; «Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах» від 21.11.2018 р. № 975 [19].

До *третього рівня* належать нормативно-правові акти міністерств, серед яких найзначущими є накази Міністерства внутрішніх справ України: «Про організацію охорони майна фізичних і юридичних осіб органами та підроз-

ділами поліції охорони за допомогою засобів охоронного призначення» від 23.06.2017 р. № 533 [20]; «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів» від 07.07.2017 р. № 577 [21]; «Про затвердження уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ України» від 04.02.2019 р. № 82 [22] тощо.

Отже, організаційно-правові засади охоронної діяльності мають реалізовуватися за режимними правилами, у межах адміністративно-правового регулювання та охоплювати своїм правореگуючим впливом безліч суб'єктів правовідносин (виробники зброї та вибухових речовин, організаційні охоронні структури, постачальники зброї та вибухових речовин, фізичні та юридичні особи, приватні охоронні організаційні структури, служби безпеки та наглядові органи). Законами України «Про охоронну діяльність» [23], «Про ліцензування видів господарської діяльності» [24], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [25] функції державного регулювання та контролю за охоронною діяльністю в Україні покладені на Кабінет Міністрів та центральний орган виконавчої влади у сфері охоронної діяльності, яким є МВС України.

Щоб весь процес ПРОД неухильно досягав поставленої правової мети – забезпечення публічної безпеки, необхідно за допомогою організаційно-правових засад, дозволів, заборон, що підлягають неухильному виконанню всіма суб'єктами правовідносин, створювати обумовлений режимними правилами порядок охоронної діяльності. Однак наявність нормативно-правових актів, завдяки яким здійснюється правове регулювання таких відносин, не гарантує належного рівня правового регулювання такого рівня правовідносин, який відповідав би соціальним потребам сучасності.

Як зазначає Ю. Тихомиров, правове регулювання загалом не завжди може бути ефективним. Головна причина в тому, що воно іноді формується без участі суб'єктів регулювання, внаслідок чого не відповідає сучасному рівню державно-правового впливу. Не всі його способи, методи пов'язані між собою, а наявні прогалини та суперечності заважають досягненню кінцевого результату. Особливо багато проблем виникає через відступ від встановленого порядку правового регулювання та довільних дій органів системи МВС, які інколи знаходяться на межі з порушенням законності [26, с. 379]. Таку точку зору вченого можна віднести й до процесу правового регулювання правовідносин у сфері охоронної діяльності.

Однак за наявності якісної нормативно-правової структури юридичних конструкцій адміністративно-правових засад охоронної діяльності постає питання, чи будуть у повному обсязі виконуватися режимні правила та реалізовуватися адміністративно-правові гарантії? Без ефективної контролюючої діяльності органів системи МВС виконання зазначених засад є досить проблематичним. Передусім контроль діяльності органів системи МВС має бути якісним, як і ПРОД.

Гарантована та ефективна їхня діяльність може здійснюватися лише, якщо вона буде належним чином організаційно забезпечена та врегульована правом.

Правове регулювання суспільних відносин, яке не охоплене організаційно-правовими засадами, залишає для їх суб'єктів вибір правомірної або неправомірної поведінки. ПРОД передбачає невідворотність досягнення поставленої правової мети, для чого в нього включено різноманітні гарантії, зокрема організаційні, юридичні, матеріально-технічні та інформаційні.

Щодо системи організаційно-правових гарантій, то вона є складовою адміністративно-правового регулювання та відповідає передусім за стабільність режимних правил, їхнє фактичне виконання і є гарантією усунення можливих порушень.

Юридичні гарантії містять: правові засоби виявлення, попередження, припинення правопорушень; захист від правопорушень; юридичну відповідальність за невиконання режимних правил.

До *організаційних гарантій* функціонування суб'єктів охоронної діяльності належить: порядок наділення відповідних посадових осіб необхідними повноваженнями; порядок здійснення управлінської діяльності; визначення кадрового потенціалу та інше.

Матеріально-технічні гарантії встановлюють матеріально-технічні засоби захисту та забезпечення режимних правил.

Для обґрунтування тези про необхідність регулювання діяльності органів системи МВС у сфері охоронної діяльності за допомогою адміністративно-правових засад варто дослідити відмінність правового регулювання (у загальному розумінні цього інституту в теорії права) від інституту адміністративно-правового регулювання.

Структура адміністративно-правового регулювання в тому чи іншому випадку буде практично однаковою, відмінністю лише є те, що в структурі адміністративно-правового регулювання діяльності органів системи МВС в обов'язковому порядку мають бути правові механізми, які забезпечують невідворотність досягнення поставленої правотворчим органом мети. Такі адміністративно-правові механізми мають включати інформаційні системи про стан функціонування об'єкта регуляції, а також організаційні, юридичні, матеріально-технічні гарантії стабільної діяльності суб'єкта.

Процес формування адміністративно-правового регулювання досліджено на прикладі правового регулювання охоронної діяльності органів системи МВС з контролю за обігом цивільної зброї, яка придбана відповідно до отриманого дозволу.

Першим етапом процесу правового регулювання є видання нормативно-правового акта, який регулює зазначені відносини, зокрема це:

- ст. 27 Конституції України;
- ст. 36 Кримінального кодексу України;
- положення Постанови ВР України «Про право власності на окремі види майна» від 17.06.1992 р.;

– наказ МВС України № 622 від 21.08.1998 р., яким затверджено «Інструкцію про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного, виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових металів» та ін.

На *другому етапі* процесу правового регулювання з моменту видачі органом системи МВС дозволу на придбання зброї та патронів правовідносини між суб'єктами не припиняються. Орган системи МВС зобов'язаний забезпечити контроль за своєчасною постановкою зброї на облік та має повноваження на перевірку виконання обов'язків громадян з її зберігання.

Останнім, *третьім етапом* процесу правового регулювання є реалізація суб'єктивних прав та обов'язків. У разі невиконання громадянином встановлених правил задіюються різноманітні механізми забезпечення ПРОД, включаючи відповідні гарантії. Так, відповідно до п. 3 ст. 39 Закону України «Про Національну поліцію» поліція згідно з порядком, визначеним МВС України, вилучає зброю, спеціальні засоби, боєприпаси, вибухові речовини та матеріали, інші предмети, матеріали й речовини, для зберігання та використання яких існують спеціальні правила чи порядок і на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ, а також опечатує та закриває об'єкти, де вони зберігаються чи використовуються (зокрема стрілецькі тири, стрільбища невійськового призначення, мисливські стенди, підприємства й майстерні з виготовлення та ремонту зброї, спеціальних засобів, боєприпасів, магазини, у яких здійснюється їхній продаж, піротехнічні майстерні, пункти вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їхнє застосування) у разі виявлення порушення правил поводження з ними та правил їхнього використання, що загрожують громадській безпеці, до усунення таких порушень [27].

Для гарантованого досягнення правової мети, поставленої правотворчим органом, необхідна якісна побудова правового матеріалу, щоб поведінка суб'єктів правовідносин, яка врегульована адміністративно-правовими нормами, була побудована не за альтернативним принципом, а за мономаршрутом, до того ж єдино правильним напрямом поведінки, врегульованої нормативно-правовими актами, які загалом і формують організаційно-правові засади охоронної діяльності. Для цього у структурі ПРОД мають бути передбачені правила поведінки суб'єктів правовідносин (режимні правила), а також різного роду гарантії їх дотримання (юридичні, організаційні, інформаційні, матеріально-технічні, ресурсні та інші). Таке конструювання організаційно-правових засад вимагає відповідної комплексної, багаторівневої побудови нормативно-правових актів, які їх формують.

Організаційно-правові засади, що регулюють складні суспільні відносини, мають бути комплексними та багаторівневими. При цьому правове регулювання відносин, що забезпечують функціонування суб'єктів охоронної діяльності, також має здійснюватися за допомогою організаційно-правових засад. Тож

вибудовується системне, багаторівневе, мережеве адміністративно-правове регулювання охоронної діяльності.

Як слушно зазначає С. Маїлян, організаційно-правові засади, які регулюють складні суспільні відносини, що охоплюють своїм впливом діяльність державних органів і функціонування різного виду організаційних структур (фізичних, юридичних осіб), мають бути комплексними [28, с. 102–103]. Автор зауважує, що комплексні організаційно-правові засади є особливим різновидом адміністративно-правового регулювання:

- їм властива нормативність у визначенні повноважень органів;
- в основу їхньої діяльності покладені засадничі принципи публічного адміністрування та закріплення засадничих компонентів організаційно-правової діяльності;
- для них є характерним акцент на динамічний аспект самої охоронної діяльності, відповідно до якої будується система публічного адміністрування.

Загалом поняття *комплексних організаційно-правових засад* може бути зведено до такого визначення: під комплексними організаційно-правовими засадами розуміють врегульовані правом засади, які мають нормативний характер і регулюють порядок здійснення діяльності організаційних структур у сфері публічного адміністрування [28, с. 102–103].

Отже, функціонування організаційно-правових засад охоронної діяльності можливе тільки в комплексі з функціонуванням організаційно-правових засад діяльності органів системи МВС у зазначеній сфері.

В Україні впродовж тривалого часу триває дискусія про необхідність прийняття Закону «Про право на цивільну вогнепальну зброю». Саме його положеннями можна було б дозволити громадянам та охоронним підприємствам України мати короткоствольну вогнепальну зброю. Цей захід значно посилив би можливість кожного громадянина захистити себе від протиправних посягань. Щодо охоронних підприємств, то суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послуги з охорони власності, та громадян необхідно поставити у рівні умови на ринку охоронних послуг з тими суб'єктами, які вже мають право на застосування вогнепальної зброї. У багатьох державах законодавством це дозволено. Наприклад, це стосується таких країн: США, Бельгія, Німеччина, Литва, Російська Федерація тощо. *Україна – фактично єдина держава в Європі, у якій відсутній спеціальний закон щодо регулювання обігу цивільної вогнепальної зброї. А наявне дотичне законодавство є фрагментарним, неузгодженим і не відповідає принципу правової визначеності. Тема надзвичайно гостра в політичних колах і громадянському суспільстві, адже впродовж 30 років незалежності ми досі не віднайшли компроміс щодо правового забезпечення в цьому соціально чутливому питанні.*

Тому затягування розгляду та прийняття Верховною Радою України Закону «Про право на цивільну вогнепальну зброю» щодо забезпечення особистої безпеки працівників недержавних охоронних структур і створення рівних конкурентних умов для всіх суб'єктів ринку охоронних послуг є невиправданим.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Організаційно-правові засади охоронної діяльності мають бути комплексними та формуватися відповідними нормативними правовими актами. Правовим регулюванням організаційно-правових засад охоронної діяльності повинна охоплюватися також діяльність органів системи МВС щодо реалізації зазначених засад. Тож механізм організаційно-правового регулювання діяльності органів системи МВС щодо охоронної діяльності має передбачати розробку правових норм у межах етапів, якщо формуються:

- права органів системи МВС з контролю за станом функціонування підконтрольного суб'єкта;
- система інформування про нього контролюючого органу;
- обов'язки органів системи МВС щодо реагування на відхилення від передбачених законотворчим органом параметрів функціонування підконтрольного суб'єкта.

Форми та методи впливу органів системи МВС на підконтрольний суб'єкт у разі відхилень від заданих параметрів його поведінки мають бути встановлені законом. Зокрема, для забезпечення особистої безпеки працівників недержавних охоронних структур і створення рівних конкурентних умов для всіх суб'єктів ринку охоронних послуг важливо прискорити розгляд та прийняття Верховною Радою України Закону «Про право на цивільну вогнепальну зброю».

Необхідно законодавчо запровадити Єдиний державний реєстр цивільної зброї та визначити засади його ведення. Держателем Реєстру має бути Міністерство внутрішніх справ України, яке здійснюватиме контроль за дотриманням вимог законодавства під час здійснення реєстраційних дій.

Відповідно правове регулювання охоронної діяльності в Україні потребує єдиної концепції державної політики формування та функціонування конкурентоспроможного ринку цього виду послуг. У її розробці мають взяти участь усі зацікавлені сторони – охоронні структури всіх форм власності й МВС рівною мірою. На заключному етапі необхідно вирішити на законодавчому рівні питання про дозвіл на застосування зброї для здійснення охоронної діяльності недержавними охоронними структурами.

Наразі в Україні праворегулюючим впливом охоплені тільки суб'єкти правовідносин з надання охоронних послуг. За межами правового регулювання залишається діяльність охоронних підрозділів суб'єктів господарювання. Досягнення безпеки суспільства є можливим лише в разі ефективного контролю з боку органів системи МВС за здійсненням охоронної діяльності всіма її суб'єктами.

Список літератури

1. Галунько В. В., Єщук О. М. Проблеми законодавчого врегулювання охоронної діяльності в Україні. *Актуальні проблеми адміністративного законодавства України* : матеріали III Міжн. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 4–5 червня 2010 р.). Івано-Франківськ : ПЮІ ЛьвДУВС. 2010. С. 295–301.

2. Кобзар О. Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків, Дніпропетровськ : Панов, 2015. 316 с.

3. Припутень Д. С. Взаємодія приватних охоронних структур з правоохоронними органами та громадськістю у сфері забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія. Право*. 2015. Вип. 30 (2). С. 65–68.
4. Мулявка Д. Г. Проблеми адміністративно-правового забезпечення приватної детективної та недержавної охоронної діяльності в Україні : монографія. Київ : Людмила, 2020. 357 с.
5. Галуцько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки Кіровоградського державного університету*. 2017. № 1. С. 4–11.
6. Самусь Є. В. Адміністративно-правові засади визначення предметної сфери технічного регулювання органів системи Міністерства внутрішніх справ України. *Наука і правоохорона*. 2017. № 4. С. 104–109.
7. Миронюк Р. В. Адміністративно-правове регулювання надання приватних охоронних послуг : монографія. Дніпропетровськ : ДДУВС ; Ліра ЛТД, 2016. 128 с.
8. Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д. та ін. Курс адміністративного права України. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
9. Гусаров С. М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України. Харків : Золота миля, 2009. 408 с.
10. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку : монографія. Херсон : Гринь ДС. 2017. 316 с.
11. Галуцько В. В., Пихтін М. П., Новіков М. М. та ін. Теорія держави і права: термінологічний словник. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2010. 277 с.
12. Про затвердження Положення про порядок застосування вогнепальної зброї : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 575. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575-92-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
13. Про застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами слезозоточивої та дратівливої дії : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.1993 р. № 706. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-93-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
14. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 609. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
15. Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 р. № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
16. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
17. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
18. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 р. № 960. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
19. Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2018 р. № 975. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
20. Про організацію охорони майна фізичних і юридичних осіб органами та підрозділами поліції охорони за допомогою засобів охоронного призначення : наказ МВС від 23.06.2017 р. № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0872-17#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
21. Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів : наказ МВС від 07.07.2017 р. № 577. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0989-17#Text> (дата звернення: 20.12.2021).

22. Про затвердження уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ України : наказ МВС від 04.02.2019 р. № 82. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0182-19#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
23. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 р. № 4616-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
24. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
25. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
26. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право. Москва : Юринформцентр. 2005. 394 с.
27. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 20.12.2021).
28. Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. Москва, 2002. 183 с.

References

1. Halunko, V.V., Yeshchuk, O.M. (2010). Problemy zakonodavchogo vreguljuvannja ohoronnoi dijalnosti v Ukraini. *Aktualni problemy administratyvnoho zakonodavstva Ukrainy – Problems of legislative regulation of security activities in Ukraine. Current issues of administrative legislation of Ukraine. Materialy III Mizhn. nauk.-prakt. konf.* (Ivano-Frankivsk, 4–5 chervnja 2010 r.) – *Proceedings of the III Scientific and Practical Conference* (Ivano-Frankivsk, June 4-5, 2010) Ivano-Frankivsk: PJuI LvDUVS, 295–301 [in Ukrainian].
2. Kobzar, O.F. (2015). Policejska dijalnist v Ukraini: administratyvno-pravovij aspekt. Kharkiv, Dnipropetrovsk: Panov [in Ukrainian].
3. Pryputen, D.S. (2015). Vzajemodija pryvatnyh ohoronnyh struktur z pravo ohoronnymy organamy ta gromadskistju u sferi zabezpechennja bezpeky fizychnyh osib ta ohorony prava vlasnosti. *Naukovyj visnyk Uzhgorodskogo nacionanogo universytetu. Serija: Pravo – Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Law, issue 30 (2)*, 65–68 [in Ukrainian].
4. Muljavka, D.G. (2020). Problemy administratyvno-pravovogo zabezpechennja pryvatnoi detektyvnoi ta nederzhavnoi ohoronnoi dijalnosti v Ukraini. Kyiv: Ljudmyla [in Ukrainian].
5. Galunko, V.V. (2017). Administratyvno-pravovi vidnosyny: alhorytm doslidzhennja suspil'nyh vidnosyn. *Naukovi zapysky Kirovogradskogo derzhavnogo universytetu – Scientific notes of Kirovograd State University, 1*, 4–11 [in Ukrainian].
6. Samus, Je.V. (2017). Administratyvno-pravovi zasady vyznachennja predmetnoi' sfery tehničnogo reguljuvannja organiv systemy Ministerstva vnutrishnih sprav Ukrainy. *Nauka i pravoohorona – Science and law enforcement, 4*, 104–109 [in Ukrainian].
7. Myronjuk, R. V. (2016). Administratyvno-pravove reguljuvannja nadannja pryvatnyh ohoronnyh poslug. Dnipropetrovsk: DDUVS ; Lira LTD [in Ukrainian].
8. Kolpakov, V.K., Kuzmenko, O.V., Pastuh, I.D. et al. (2012). Kurs administratyvnoho prava Ukrainyю Kyiv: JurinkomInter [in Ukrainian].
9. Gusarov, S.M. (2009). Organizacijno-pravovi zasady administratyvno-jurysdykciijnoi dijalnosti organiv vnutrishnih sprav Ukrainy. Kharkiv: Zolota mylja [in Ukrainian].
10. Jeshhuk, O.M. (2017). Administratyvno-pravova ohorona: teorija, praktyka ta perspektyvy rozvytku. Kherson: Grin DS [in Ukrainian].
11. Galunko, V.V., Pyhtin, M.P., Novikov, M.M. et al. (2010). Teorija derzhavy i prava: terminologichnyj slovnyk. Kherson: KhJuI HNUVS [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro porjadok zastosuvannja vognepalnoi zbroi: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.10.1992 r. № 575. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575-92-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]

13. Pro zastosuvannya special'nyh zasobiv samooborony, zarjadzhenyh rehovynamy slozotochyvoi ta drativlyvoi dii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07.09.1993 r. № 706. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-93-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

14. Pro zatverdzhennja pereliku organiv licenzuvannja ta vyznannja takymy, shho vtratyly chynnist, dejakyh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 05.08.2015 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

15. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro dozvil'nu systemu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.10.1992 r. № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

16. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Nacionalnu policiju: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.10.2015 r. № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

17. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Ministerstvo vnutrishnih sprav Ukrai'ny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28.10.2015 r. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

18. Pro zatverdzhennja Licenzijnyh umov provadzhennja ohoronnoi dijalnosti: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.11.2015 r. № 960. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

19. Pro zatverdzhennja kategorij objektiv derzhavnoi formy vlasnosti ta sfer derzhavnogo reguljuvannja, jaki pidljagajut ohoroni organamy policii ohorony na dogovirnyh zasadah: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.11.2018 r. № 975. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2018-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

20. Pro organizaciju ohorony majna fizychnyh i jurydychnyh osib organamy ta pidrozdilamy policii ohorony za dopomogou zasobiv ohoronного pryznachennja: Nakaz MVS vid 23.06.2017 r. № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0872-17#Text> [in Ukrainian].

21. Pro organizaciju sluzhbovoi dijalnosti policii ohorony z pytan zabezpechennja fizychnoi ohorony objektiv: Nakaz MVS vid 07.07.2017 r. № 577. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0989-17#Text> [in Ukrainian].

22. Pro zatverdzhennja unifikovanyh form aktiv, shho skladajut'sja za rezultatamy provedennja planovyh (pozaplanovyh) zahodiv derzhavnogo nagljadu (kontrolju) Ministerstvom vnutrishnih sprav Ukrainy: Nakaz MVS vid 04.02.2019 r. № 82. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0182-19#Text> [in Ukrainian].

23. Pro ohoronnu dijalnist: Zakon Ukrainy vid 22.03.2012 r. № 4616-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text> [in Ukrainian].

24. Pro licenzuvannja vydiv gospodarskoi dijalnosti: Zakon Ukrainy vid 02.03.2015 r. № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> [in Ukrainian].

25. Pro osnovni zasady derzhavnogo nagljadu (kontrolju) u sferi gospodarskoi dijalnosti: Zakon Ukrainy vid 05.04.2007 r. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> [in Ukrainian].

26. Tyhomirov, Ju.A. (2005). Kollyzyonnoe pravo. Moscow: Juryinformcentr [in Russian].

27. Pro Nacionalnu policiju: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 r. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> [in Ukrainian].

28. Mailjan, S.S. (2002). Administrativno-pravovye rezhimy v teorii administrativnogo prava i praktike gosudarstvennogo upravlenija pravoohranitel'noj dejatel'nost'ju. Moscow [in Russian].

Khort I. V., PhD in Law, Assistant Professor, Associate Professor at the Department of Legal Support of Business Activity, State University of Trade and Economics, Ukraine, Kyiv.
e-mail: khortigor@gmail.com ; ORCID 0000-0003-1633-7321

Legal regulation of the security activities by the bodies of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

The organizational and legal bases of activity of bodies of system of the Ministry of Internal Affairs on realization of powers in the field of private detective and security activity and arms circulation

are investigated. It is determined that the main factor that determines the peculiarity of this area is the increased public danger in the illegal activities of its subjects. It is proposed to create state legal mechanisms to control the implementation of security activities, aimed at ensuring the security of society in particular.

It is proved that the organizational and legal basis of security activities should be comprehensive and formed by relevant regulations. Legal regulation of organizational and legal principles of security activities should also cover the activities of the bodies of the Ministry of Internal Affairs on the implementation of these principles. Thus, the mechanism of organizational and legal regulation of the activities of the Ministry of Internal Affairs on security activities should include the development of legal norms within the stages, if formed: the rights of the Ministry of Internal Affairs to control the functioning of the controlled entity; system of informing the controlling body about it; responsibilities of the bodies of the system of the Ministry of Internal Affairs to respond to deviations from the parameters of the functioning of the controlled entity provided by the legislative body.

Forms and methods of influence of the bodies of the Ministry of Internal Affairs on the controlled entity in case of deviations from the set parameters of its behavior must be established by law. In particular, in order to ensure the personal security of employees of non-state security structures and create a level playing field for all actors in the security services market, it is important to speed up consideration and adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Law on the Right to Civilian Firearms.

It is necessary to legislate the Unified State Register of Civilian Weapons and determine the principles of its maintenance. The holder of the Register should be the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, which will monitor compliance with the law during registration.

Accordingly, the legal regulation of security activities in Ukraine requires a single concept of state policy for the formation and functioning of a competitive market for this type of service. All stakeholders should take part in its development – security structures of all forms of ownership and the Ministry of Internal Affairs equally. At the final stage, it is necessary to resolve at the legislative level the issue of permitting the use of weapons for security activities by non-state security agencies.

Currently in Ukraine, only the subjects of legal relations on the provision of security services are covered by the law. The activities of security units of business entities remain outside the scope of legal regulation. Achieving public safety is possible only in the case of effective control by the bodies of the Ministry of Internal Affairs over the implementation of security activities by all its subjects.

Keywords: bodies of the MIA system; private detective and security activities; permitting system; legal regulation of security activities; organizational and legal guarantees.

Рекомендоване цитування: Хорт І. В. Правове регулювання охоронної діяльності органами системи МВС України. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 156. С. 99–113. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.156.253136>.

Suggested Citation: Khort, I.V. (2022). Pravove rehuliuвання okhoronnoi diialnosti orhanamy systemy MVS Ukrainy [Legal regulation of the security activities by the bodies of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality*, issue 156, 99–113. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.156.253136> [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 01.02.2022 р.