

ЛЕКЦІЯ 1.

Поняття приватної охоронної діяльності: історія, реальність, перспективи

1. Історія становлення недержавної правоохоронної діяльності.
2. Поняття та ознаки недержавної правоохоронної діяльності.
3. Приватна детективна (розшукова) діяльність та приватна охоронна діяльність як види недержавної правоохоронної діяльності.

1. Історія становлення недержавної правоохоронної діяльності

Питання історичного становлення інститутів недержавної правоохорони незаслужено залишено поза увагою дослідників, внаслідок чого у вітчизняній та зарубіжній літературі поширено думку, що недержавна правоохоронна діяльність є виключно новітнім феноменом, який виник внаслідок суспільного розвитку та ринкових відносин. Думається, такі твердження є передчасними і недостатньо обґрунтованими.

Як відзначається у літературі, у додержавний період правоохоронна діяльність не була настільки актуальною через існування колективної форми власності общини та міцні внутрішньородові зв'язки. Життя і власність піддавалися загрозі лише від представників іншої родової общини, загарбників. Тому для охорони родового майна та життя членів общини формувалася «сторожа», до якої належали переважно підлітки або престарілі, але ще міцні общинники, покалічені воїни. Уже у перших державних утвореннях східних слов'ян (VI–VIII ст.), пізніше у Київській Русі, функції поліції, а також суду, виконувалися дружиною – озброєним, професійно навченим військом на чолі з князем. Проте для дружини правоохоронна діяльність не була основною. Вона була основою армії і супроводжувала князя у його походах, займалася збиранням дані («полюддя»). Пізніше з числа дружинників князь обирав ябедників і мечників.

Принаймні до 1054 р.(кінець правління Ярослава Мудрого) на Русі була поширена кровна помста, що вказує на слабкість держави у правоохоронній сфері. У цілому, Київська Русь в правоохоронній сфері була слабкою державою. У період ранньофеодальної держави на Русі не було ні спеціалізованих органів розшуку злочинців, ні спеціальних установ охорони правопорядку. Протягом більшої частини її історії у країні було поширено кровну помсту та самосуд. Факт домінування у «Руській Правді» штрафу як виду покарання також є наслідком слабкості держави, через відсутність спеціальних установ виконання покарань. *Незважаючи на те, що правоохоронні функції виконувалися дружиною, основний тягар правоохоронної діяльності все ж покладалася на населення держави.*

У XIV–XVI ст.ст. основна частина українських земель перебувала під владою Великого князівства Литовського, а потім Речі Посполитої. Основним джерелом права у цей період були Литовські статuti, які діяли у трьох редакціях (1529 р., 1566 р., 1588 р.).

Функція розслідування правопорушень залишалася особистою справою потерпілого. Так, наприклад, ст.6 «Про згвалтування жінок і дівчат» Розділу VII Статутів, передбачала, що потерпіла повинна була: «кликати на допомогу», «показати людям сліди насильства», «притягти гвалтівника до суду», «надати суду 2–3 свідків» та «при свідках присягнути в правдивості свідчень». Функція доказування покладалася на потерпілого, який був зобов'язаний сам збирати докази і подавати їх до суду. Тільки за Литовськими статутами в редакції 1566 р. було встановлено правило, за яким за скоєння найбільш тяжких злочинів вводилося державне розслідування.

Регулярна професійна поліція почала формуватися за часів Петра I. Мережа поліцейських органів розвивалася і по горизонталі, і по вертикалі. 25 травня 1718 р. було видано Указ «Пункти, дані Санкт-Петербурзькому Генерал-Поліцмейстеру». Цей документ був одним із найважливіших за петровської епохи. За ним відбулося формування регулярної поліції Поряд зі штатними службовцями до несення поліцейської повинності залучалися нічні

караульні від міських домовласників. Наприклад, у Петербурзі щодня при виконанні поліцейських обов'язків було зайнято 1200 осіб з числа місцевих жителів. Таким чином, охорона громадського порядку значною мірою залишалася громадським обов'язком.

В імператорській Росії отримала законодавче регулювання недержавна охоронна діяльність. Поліція царської Росії в XIX –на поч. XX ст. поділялася на державну, відомчу та приватну. Приватну поліцію було створено Кабінетом Міністрів 2 червня 1872 р. відповідно до положення на заводі «Новоросійського об'єднання кам'яновугільного, рельсового і залізничного виробництва» у складі 15 поліцейських. Формування приватної поліції було пов'язано з тим, що до кінця XIX ст. поліція була малочисельною і її розміри не відповідали щільності населення.

У XIX ст. за кордоном офіційно починає зароджуватись приватна детективна діяльність. Більшість дослідників виникнення приватної детективної діяльності пов'язують з фігурою **Франсуа Єжена Відока**, засновника сучасного карного розшуку, культового французького слідчого, образ якого став широко популярним в художній літературі та кіно. В 1833 р., після виходу у відставку, ним було створено першу детективну контору *«Бюро розслідувань в інтересах торгівлі»*. Завданням нової організації був захист підприємців від різного роду комерційних злочинів. Кожен зацікавлений міг підписатися на послуги бюро і сплатити внесок – 20 франків на рік. Поступово попит на послуги приватного детектива став безпрецедентним і вже через рік число абонементів досягло 4 тис. Відділення бюро виникли в провінції і за кордоном, а доходи Відока в той час обчислювалися мільйонами. Окрім власне комерційних злочинів, бюро займалося також розшуком злочинців та фактами подружньої зради. Успіх діяльності *«Бюро розслідувань в інтересах торгівлі»* сприяв швидкому поширенню приватної детективної діяльності у країнах Західної Європи та, особливо, у Сполучених Штатах Америки.

Приватні детективи у США з'явилися за умов ще остаточно несформованої системи поліцейських органів: не було поліцейських служб штатів та федеральної поліції. Перші американські професійні поліцейські органи було утворено в 1844 році у штаті Нью-Йорк. А перше детективне агентство було відкрито в Чикаго в 1850 р. Таким чином, розвиток приватної детективної діяльності і правоохоронних органів у США відбувався практично паралельно. Засновником американської детективної діяльності був **Аллан Нат Пінкертон**. «Національне детективне агентство Пінкертона» («Pinkerton National Detective Agency») нині є одним з найбільших в світі – воно має 48 філіалів в містах США і Канади.

А. Крисін щодо причин виникнення і розвитку інституту приватної детективної й охоронної діяльності в зарубіжних державах, назвав те, що вони дозволили зменшити видатки державного бюджету на утримання поліції.

Приватна поліція утримувалась за рахунок недержавних джерел фінансування (промислові та акціонерні компанії), вона засновувалась міністром внутрішніх справ на підставі клопотань установ, і, насамперед, **забезпечувала захист їхніх майнових інтересів**. Фактично під «приватною поліцією» тут слід розуміти служби безпеки підприємств на фабрично-заводських установах, існування і діяльність якої посилює становище фабрик і заводів як «держав у державі». Поняття «приватна поліція» і зараз продовжує фігурувати в англійській літературі. Слово «поліція» може використовуватися у назвах охоронних агентств та службах безпеки підприємств. У США – це американська залізнична поліція, яка є приватною службою безпеки і володіє повноваженнями на використання традиційних способів ведення поліцейських розслідувань. Тут, по суті, єдиним критерієм, що відрізняє статус державного поліцейського і співробітника вищевказаної приватної правоохоронної структури, є джерело фінансування.

Прийшовши до влади, більшовики зруйнували систему правоохоронних органів та недержавних суб'єктів забезпечення безпеки, що

були створені в Російській Імперії. 28 жовтня (10 листопада) 1917 р. Наркомат внутрішніх справ видав **постанову «Про робочу міліцію»**. Цим документом більшовики прагнули створити принципово нову модель поліції, побудованої за типом муніципальної. Робоча міліція об'єднувала в собі і державні і недержавні риси. Створювалася вона Радами, але внаслідок того, що формування міліції не мали стабільного штату, вони фактично були масовими самодіяльними організаціями трудящих.

Після ліквідації СРСР в Україні розпочався новий етап розвитку недержавної правоохоронної діяльності. В СРСР державна монополія у галузі правоохоронної діяльності була найбільшою за всю вітчизняну історію. Єдиними формами недержавної правоохоронної діяльності були ДНД та різного роду громадські помічники. Приватизація та розвиток бізнесу в 90-х рр. стали передумовами формування недержавного сектору безпеки в Україні. Вже в 1990–1991 роках в Україні почали формуватися перші охоронні агентства та розшукові бюро («Фелікс», «Пеккош» та ін.). Їх діяльність спочатку здійснювалася без належного правового регулювання. Різке збільшення охоронних підприємств спостерігалось в Україні на межі 1994–1995 років. Деякі дослідники пов'язують це із появою нормативного регулювання умов і правил здійснення охоронної діяльності. Великі охоронні агентства починають виникати в Україні тільки наприкінці 90-х – на поч. 2000-х рр. (наприклад «Шериф»).

У цілому, недержавна охоронна діяльність у незалежній Україні перебуває ще на початкових етапах розвитку. **Закон**, який регламентує охоронну діяльність **«Про охоронну діяльність»** був прийнятий тільки у **22.03.2012 р.**

На порівняно низький рівень розвитку охоронної діяльності в Україні вказує факт існування сотень дрібних охоронних структур, які дотепер часто надають низькоякісні послуги. Основною причиною цього є те, що вимоги для отримання ліцензії на здійснення охоронної діяльності є недостатньо жорсткими. По-перше, для бажаючих отримати охоронну ліцензію не

потрібно мати банківську гарантію, яка підтверджує фінансове забезпечення відповідальності суб'єкта. По-друге, немає жорстких вимог до рівня матеріально-технічної бази і наявності цілодобової оперативної служби реагування. По-третє, на момент створення нової фірми зовсім не обов'язково мати підготовлений кваліфікований персонал. У результаті, ринок України перенасичений суб'єктами охоронної діяльності, які надають низькоякісні послуги, а професія охоронця вважається тимчасовою.

Загалом, приватна детективна діяльність перебуває у стані стагнації. Хоча перші детективні (розшукові) бюро почали створюватися в Україні ще в 90-х рр., їх діяльність не набула поширення через відсутність необхідної законодавчої бази. Детективні агентства, які на теперішній час діють в Україні, реєструються як юридичні фірми і надають інформаційні послуги, відповідно до законодавства України про інформацію, що неповністю охоплює зміст детективної діяльності.

Зрушення у сфері розвитку охоронної діяльності за роки незалежності поєднуються з повним занепадом громадських формувань участі громадян в охороні правопорядку. З метою відродити участь громадян в охороні правопорядку у 2000 р. було прийнято Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону». Проте бажаних наслідків досягнути не вдалося.

2. Поняття та ознаки недержавної (приватної) правоохоронної діяльності

Правоохоронна діяльність може здійснюватися державними органами та недержавними суб'єктами. До системи «правоохоронних» слід зараховувати ті державні органи та підрозділи, які реалізують правоохоронні функції та яким властиві правоохоронні ознаки.

До державних суб'єктів правоохоронної діяльності відносяться такі правоохоронні органи та підрозділи:

- 1) поліція (діє відповідно до Закону України «Про Національну поліцію»)
- 2) військову службу правопорядку у Збройних силах України (діє відповідно до Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України»)

4) службу по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил (є підрозділом митниці і діє відповідно до Примірного положення, митного та ін. законодавства);

5) Національне антикорупційне бюро України (діє відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»);

6) Державне бюро розслідувань (діє відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань»);

7) Службу безпеки України (діє відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України»);

8) Прокуратуру України (діє відповідно до Закону України «Про прокуратуру» та ін.);

9) Державну прикордонну службу України (діє відповідно до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та ін.);

10) Управління державної охорони України (діє відповідно до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб».);

11) органи та установи виконання покарань, слідчі ізолятори (діють відповідно до Кримінально-виконавчого кодексу України та ін.);

12) окремі служби та органи охорони докiлля від протиправних посягань (Служба державної охорони природно-заповідного фонду України, органи рибоохорони, Державна лісова охорона, які діють відповідно до положень щодо них).

В сучасному суспільстві ряд правоохоронних функцій може здійснюватися недержавними суб'єктами, яким притаманні також універсальні ознаки правоохоронної діяльності. За таких умов, можна говорити про недержавну правоохоронну діяльність як про вид правоохоронної діяльності, що здійснюється інститутами громадянського суспільства.

Під **недержавною правоохоронною діяльністю** слід розуміти спеціалізовану діяльність інститутів громадянського суспільства із розшуку осіб, що переховуються від правосуддя, розкриття правопорушень, охорони фізичних та юридичних осіб, їх майна та громадського порядку від протиправних посягань шляхом застосування примусових заходів відповідно до встановленої законом процедури.

У науковій літературі, особливо російській, доволі часто вживається **поняття «приватна правоохоронна діяльність»**. *Тлумачний словник вживає слово «приватний» у таких значеннях:*

- який належить окремій особі (особам);
- не державний, не суспільний;

- який утримується на кошти однієї особи або кількох осіб; пов'язаний з індивідуальним господарюванням;
- який займається індивідуальним господарюванням, володіє чим-небудь індивідуально;
- який стосується окремої особи (осіб);
- особистий.

Отже, терміни «приватний» та «недержавний» можуть вживатися як синонімічні, а тому поняття «недержавна правоохоронна діяльність» і «приватна правоохоронна діяльність» можна вважати взаємозамінними. Проте більш точним усе ж слід вважати поняття «недержавна правоохоронна діяльність», тому що слово «приватний» має набагато більше значень і може вказувати на ціль отримання прибутку, тоді як деякі суб'єкти недержавної правоохоронної діяльності можуть функціонувати виключно на громадських засадах.

Ознаки недержавної правоохоронної діяльності:

- ця діяльність здійснюється недержавними суб'єктами. Такі суб'єкти можуть мати різні форми: приватне підприємство, громадське об'єднання, індивідуальні форми (громадські помічники/інспектори правоохоронних органів). Вони можуть також мати і муніципальний характер у разі створення правоохоронних формувань у системі органів місцевого самоврядування. В останньому випадку, недержавна правоохоронна діяльність взагалі набуває публічного характеру, оскільки муніципальна влада, поряд із державною, є формою публічної влади;
- вона здійснюється не від імені держави, а з ініціативи клієнта (окремої фізичної чи юридичної особи) або суспільства (громади). Внаслідок цього суб'єктам недержавної правоохоронної діяльності забороняється видавати себе за працівників правоохоронних органів та використовувати у назві, на одязі, транспорті реагування, будівлях та документації ознаки належності до правоохоронних органів (символіку, формений одяг тощо);
- ця діяльність має вужчий, ніж державна, об'єкт захисту. Не можна стверджувати що суб'єкти недержавної правоохоронної діяльності охороняють правопорядок або позитивне право в цілому. Об'єкти

недержавної правоохоронної діяльності мають більш конкретний характер і визначаються у договорах з клієнтами або прямо в законі. На теперішній час такими об'єктами є: життя та здоров'я фізичних осіб, відносини власності, громадський порядок, встановлений порядок перетину державного кордону та переміщення предметів через митний кордон;

- недержавна правоохоронна діяльність переважно опосередковується договорами, в яких чітко визначаються предмет, межі та час виникнення і припинення цих відносин. Державна правоохоронна діяльність за обсягом, часом та колом осіб, як правило, обмежень не має. Звичайно, у цьому правилі можна знайти винятки (наприклад, діяльність громадських помічників правоохоронних органів договірною характеру не має);

- у ході недержавної правоохоронної діяльності забороняється застосовувати до порушників закону заходи юридичної відповідальності, включаючи правові санкції. Недержавним суб'єктам, як правило, надаються права на застосування заходів попередження та припинення, але не стягнення. Проте, громадським правоохоронним формуванням та громадським помічникам правоохоронних органів згідно з КУпАП дозволяється складати протоколи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення;

- домінуючим напрямком недержавної правоохоронної діяльності є охорона недержавних інтересів. Як правило, недержавну правоохоронну діяльність спрямовано на охорону приватних чи суспільних інтересів. Державні інтереси при цьому захищаються рідко.

У цьому правилі також можна знайти винятки. Так, наприклад, Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» передбачає у статті 1, що громадські об'єднання охорони громадського порядку та державного кордону сприяють «... органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних

правопорушень і злочинів, 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».

У США охоронні компанії можуть укласти угоди з органами місцевої влади про надання послуг з охорони населеного пункту в цілому (приватна поліція). Більше того, у сучасному світі практикується укладення угод з охоронними компаніями, з передачею їм в управління пенітенціарні установи.

- недержавна правоохоронна діяльність може мати комерційний (охоронні агентства) та некомерційний характер (громадські формування); здійснюватися на професійній (приватний детектив) або непрофесійній основі (член громадського формування охорони громадського порядку). Недержавна правоохоронна діяльність також може бути публічною (діяльність муніципальних органів охорони правопорядку) та приватною (діяльність служб безпеки підприємств).

Аналіз законодавства дозволяє дійти висновку, що в сучасному світі суб'єкти недержавної правоохоронної діяльності можуть **виконувати такі функції:**

- запобігання правопорушенням;
- пошуково-розшукова функція;
- охоронна;
- охорони громадського порядку;
- розслідування правопорушень;
- виправлення та ресоціалізації засуджених.

Слід відзначити, що не завжди суб'єкти недержавної правоохоронної діяльності можуть виконувати дані функції самостійно. Наприклад, деякі із заходів представників громадських формувань охорони громадського порядку можуть реалізовуватися тільки спільно з представниками правоохоронних органів.



Недержавна правоохоронна діяльність містить у собі також приватну детективну діяльність та приватну охоронну діяльність, із поняттями яких також потрібно визначитися, оскільки в Україні було утворено новий правоохоронний орган – Національне антикорупційне бюро, у складі якого діють підрозділи детективів. Тому для того, щоб уникнути неточностей, слід деталізувати та відмежувати поняття «приватна детективна діяльність».

3. Приватна детективна (розшукова) діяльність та приватна охоронна діяльність як види недержавної правоохоронної діяльності

Із приводу визначення поняття приватної детективної діяльності доцільно звернутися до відповідних законопроектів, що вносилися на розгляд до Верховної Ради України. Так у проекті Закону України «Про приватну

детективну діяльність» від 05.04.2000р., поняття детективної діяльності вживалося у двох значеннях:

1) підприємницька діяльність що спрямована на надання на договірній основі фізичним та юридичним особам послуг, передбачених цим Законом, з метою захисту їх прав та законних інтересів. Зазначені послуги надаються приватними детективами, об'єднаннями приватних детективів (бюро, агентствами, фірмами тощо), що мають спеціальний дозвіл (ліцензію) органів Міністерства юстиції України;

2) детективна діяльність персоналу служб безпеки банків, фірм, компаній та інших суб'єктів господарювання незалежно від форм власності, яка здійснюється персоналом служб безпеки на основі трудових відносин з відповідними суб'єктами господарювання

У проекті Закону України «Про приватну детективну діяльність» від 07.04.2004р., детективна діяльність визначалась як:

а) підприємницька діяльність, спрямована на надання приватними детективами, детективними агентствами, на договірній основі замовникам (фізичним та юридичним особам) професійних послуг, які передбачені цим Законом і складають систему розшукових заходів з метою забезпечення захисту приватних прав та інтересів замовників;

б) детективна діяльність персоналу служб безпеки суб'єктів господарювання

У проекті Закону України «Про приватну детективну діяльність» від 01.07.2004 р.: «Детективна діяльність - дозволена органами внутрішніх справ діяльність детективів чи детективних організацій з надання фізичним і юридичним особам, на договірній основі, послуг щодо захисту їхніх законних прав та інтересів.

У проекті Закону України «Про приватну детективну діяльність» від 25.02.2008 р., визначено, що приватна детективна діяльність – це передбачена Законом підприємницька діяльність фізичних та юридичних осіб, що являє собою систему гласних пошукових заходів, спрямованих на

надання приватними детективами, детективними агентствами на договірній основі замовникам (фізичним та юридичним особам) професійних послуг з метою забезпечення та захисту їх законних прав та інтересів

У проекті Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» від 13.12.2012р. приватна детективна (розшукова) діяльність – це дозволена органами внутрішніх справ діяльність приватних детективів або приватних детективних підприємств, їх об'єднань та філій, з надання замовникам (фізичним і юридичним особам) на платній договірній основі детективних послуг з метою захисту їхніх законних прав та інтересів.

В проекті **Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність»** від 28.12.2015р. який було прийняв о РУ 13.04.2017 р., ветовано Президентом України) **приватна детективна (розшукова) діяльність** – дозволена органами Національної поліції України незалежна професійна діяльність приватних детективів або приватних детективних підприємств (агентств) щодо надання клієнтам на платній договірній основі детективних послуг з метою захисту їхніх законних прав та інтересів на підставах та в порядку, що передбачені цим Законом.

Найбільш оптимальним із наведених визначень містить проект Закону України «Про приватну детективну діяльність» від 25.02.2008, в якому звернуто увагу не лише на те, що це є надання детективних послуг суб'єктами детективної діяльності, але й на те, що детективна діяльність являє собою систему переважно гласних пошукових заходів. Такий підхід проводить правильні паралелі і узгоджується із Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Поняття приватної охоронної діяльності визначено в законодавстві. Уст. 1 Закону України «Про охоронну діяльність» зазначено, що **охоронна діяльність** - надання послуг з охорони власності та громадян. Зразу ж слід розмежувати приватну охоронну діяльність приватну та державну.

Державна охоронна діяльність здійснюється поліцією охорони та Управлінням державної охорони. Так, у складі Національної поліції діють

підрозділи поліції охорони, що спеціально створені для здійснення заходів щодо охорони нерухомих об'єктів та іншого майна, у тому числі вантажів, місць тимчасового зберігання валютних цінностей, забезпечення особистої безпеки громадян, а також технічного захисту інформації на договірних засадах у порядку, встановленому законодавством. На здійснення охорони спрямована і діяльність Управління державної охорони України - правоохоронного органу спеціального призначення, що підпорядкований Президентові України та підконтрольний Верховній Раді України. Отже, слід розмежовувати поняття державної охоронної діяльності, що її здійснюють переважно правоохоронні органи, та приватної охоронної діяльності, що її здійснюють на професійній основі недержавні суб'єкти.