

«ПЛАТОН МНЕ ДРУГ, НО ИСТИНА ДОРОЖЕ!»

о юридических аспектах осуществления охранный деятельности в Украине



Юрий Ермаков, вице-президент Украинской федерации работников негосударственной службы безопасности, председатель Одесского регионального отделения УФРНБ:
«Ни в одном законе Украины нет даже упоминания о ГСО. Таким образом, ГСО, де-юре, — незаконное вооруженное формирование!»



Александр Савченко, директор Департамента ГСО при МВД Украины:
«Статус підрозділів ДСО повною мірою відповідає вимогам чинних Цивільного та Господарського кодексів України, згідно з якими вони належать до юридичних осіб публічного права, які здійснюють некомерційну господарську діяльність та виконують державні завдання, покладені на них Кабінетом міністрів та МВС України»

Вопросы правового обеспечения рынка охранных услуг по-прежнему остро волнуют тех, кто этим бизнесом зарабатывает себе на хлеб. Только реакция разная: одни совершенствуют и оттачивают маркетинговые коммуникации, добиваясь заметных успехов в бизнесе, а другие докапываются до юридических глубин существующего порядка вещей в полной уверенности, что именно там зарыт корень «абсолютного зла»... Так или иначе, но F+S считает своей обязанностью вывести «из тени» разговоры на эту тему, предоставив возможность высказывать полярные точки зрения на одну и ту же проблему.

Юрий Ермаков: В журналах F+S (№ 6/2005) и «Комитет» (№ 12-13.2005) опубликованы интервью с начальником Департамента ГСО при МВД Украины (далее ГСО) генералом Савченко А.И.

Хочу сразу оговориться. Мы разделяем мнение журналистов о генерале А.Савченко. Вызывает уважение его послушной список и профессионализм. Безусловно, это неординарная, с современными взглядами личность и со многим в его высказываниях мы согласны. В то же время по некоторым принципиальным вопросам наша позиция диаметрально противоположна. Как говорили древние: «Платон мне друг, но истина дороже!»

В своих ответах на вопросы Александр Ильич вольно или невольно грешит против истины. Речь идет о праве ГСО на проверку выполнения Лицензионных условий и, тем более, на «лишение» лицензии.

Говоря о взаимодействии с предприятиями безопасности (далее — ПБ — Прим. ред.), Александр Ильич отождествляет его с правом ГСО контролировать соблюдение Лицензионных условий другими субъектами хозяйствования на рынке охранных услуг. И делать это в пределах полномочий, якобы представленных МВД. Мы считаем это или заблуждением, или игнорированием действующего законодательства.

Немного истории. Постановлением КМУ от 10.08.1993 г. № 615 было утверждено «Положение о ГСО». В нем действительно ГСО было предоставлено право такого контроля (п.3, гл. 6). Но ввиду его явной абсурдности в «Положении о ГСО» (в новой редакции, утвержденной Постановлением КМУ от 15.08.2001 г. № 1053) этот пункт был исключен!!!

Перейдем на более высокий уровень. Законом Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» (далее — Закон «О лицензировании...») органам лицензирования (в нашем случае — МВД) предоставлено право делегировать свои полномочия своим структурным территориальным подразделениям и запрещено делегировать их другим ли-

«Нашу позицию подтвердили и различные судебные инстанции, рассматривавшие этот вопрос»

цам (ст.6). Предписано в срок до 01.07.2000 г.(!!!) привести в соответствие Закону «О лицензировании...» свои нормативно-правовые акты и, в частности, определить порядок контроля за соблюдением лицензиатом лицензионных условий (далее — порядок контроля). До сих пор такого документа в природе не существует.

Таким образом, на сегодняшний день никакое территориальное подразделение МВД не имеет правовой основы для осуществления проверки выполнения Лицензионных условий. Не говоря уже о ГСО при МВД. Этого же мнения придерживается и Государственный комитет по регуляторной политике и развитию предпринимательства (Госкомпредпринимательства), являющийся органом осуществления государственного контроля над соблюдением все-

ми органами лицензирования законодательства в этой области. Согласно ст. ст. 5, 8 Закона «О лицензировании...», лицензионные условия и порядок контроля утверждаются совместным приказом МВД и Госкомпредпринимательства. Утвержденные лицензионные условия (их обсуждение — отдельная серьезная тема). Но до настоящего времени (т.е. **более 5 лет!!!**) с момента принятия Закона «О лицензировании...», вышеназванного нормативно-правового акта нет! И по-прежнему Департамент ГСО и его подразделения на местах пытаются незаконно осуществлять функции контроля. Сложилась ситуация, когда орган лицензирования есть, а проверять некому. А ведь контроль над предприятиями с особыми уставными задачами, к которым относятся ПБ, крайне необходим и обязателен. Но осуществляться он должен законными способами.

Чтобы не быть голословным, приведу выдержку из письма заместителя председателя Госпредпринимательства Сергея Третьякова, которое опубликовано в журнале «Юридическая практика». «Согласно абзацу 5 ч.1 ст. 6 Закона «О лицензировании...», функция контроля над соблюдением лицензиатом лицензионных условий возложена на орган лицензирования, т.е. на МВД. Делегировать свои полномочия можно только своим структурным подразделениям, эти полномочия не могут быть делегированы другим лицам, в т.ч. созданным органом лицензирования.

Учитывая вышеизложенные положения Закона «О лицензировании...», постановление КМУ № 615 от 10.08.1993 г., действующее законодательство не предусматривает выполнение Департаментом ГСО при МВД функции контроля в сфере лицензирования (осуществление проверок субъектов хозяйствования по вопросам соблюдения лицензионных условий). Таким образом, Департамент ГСО (организация, которая сама непосредственно действует на рынке, как субъект предоставления охранных услуг на договорных началах) и его территориальные подразделения осуществляют полномочия (функции) органа лицензирования, что противоречит не только действующему законодательству, но и принципам антимонопольного законодательства».

Аналогичную позицию занимает и Министр юстиции Украины. «Предлагаем пересмотреть и привести в соответствие с действующим законодательством нормативно-правовые акты по вопросам лицензирования оказания услуг, связанных с государственной и другой собственностью, оказания услуг по охране граждан и представить их в Минюст на государствен-



ную регистрацию в установленном порядке» (выдержка из письма в МВД заместителя Государственного секретаря Л.Горбунова, исх. № 30-45-252 от 29.11.2002).

Справедливости ради необходимо отметить появление 14.03.2005 г. на сайте МВД проекта порядка контроля. Но ввиду того, что его содержание не выдерживало никакой критики, он, естественно, не мог быть утвержден. 30.05.05 г. появляется уже проект **Постановления КМУ (!?)** «О Порядке проведения органами внутренних дел проверок предприятий, учреждений и организаций по фактам нарушения законодательства, а также осуществление контрольных функций, отнесенных к их компетентности». Этот проект не может быть принят к рассмотрению хотя бы потому, что изначально противоречит Закону «О лицензировании...» (см. изложенное выше).

Второй раз Александр Ильич наступает на те же грабли, когда абсолютно справедливо говорит о приоритете (читай — монополии) ГСО на рынке охраны, в части наличия у ГСО оружия, отождествляя милицию охраны с ГСО. Предположим, мы согласимся с некорректным утверждением оппонента о том, что «милиция охраны» является составной частью ГСО и на этом основании у т.н. «милиционеров» от ГСО есть право на оружие. Но ведь нет ни одного нормативно-правового акта, подтверждающего это! А как, с юридической точки зрения, объяснить наличие огнестрельного оружия у работников гражданской охраны ГСО?!

Следующий, на мой взгляд, очень важный вопрос **F+S** задал по поводу конференции в ИА «Интерфакс». Кстати, одним

из организаторов конференции была Украинская федерация работников негосударственных служб безопасности (УФРНСБ). К сожалению, журнал не упомянул фамилию Онищенко Г.Г. — президента федерации, принимавшего в ней участие. И ведь не зря уважаемый Александр Ильич не стал оценивать заяв-

«Как, с юридической точки зрения, объяснить наличие огнестрельного оружия у работников гражданской охраны ГСО?!»

ление «о неконституционном статусе ГСО при МВД». Как умный человек, он прекрасно понимал, что возразить ему нечего. Статус ГСО отражен даже в ее названии — «**при (!!!) МВД**». Законом Украины «Об организационной структуре и численности МВД» (№2925-III от 10.01.2002) определено, что ГСО не является структурным подразделением МВД в отличие от всех других департаментов, управлений и отделов. Ст. 17 Конституции, на которую, кстати, ссылается и директор Департамента ГСО, гласит: «На территории Украины запрещается создание и функционирование каких-либо вооруженных формирований, не предусмотренных Законом». Ни в одном законе Украине нет даже упоминания о ГСО. Таким образом, **ГСО, де-юре, — незаконное вооружен-**



ное формирование! В то же время в штате ГСО есть аттестованные работники милиции, и даже вооруженные милицейские батальоны, подразделения гражданской охраны. И высказывание уважаемых политиков направлено не на «разрушение милиции», а на приведение статуса ГСО в соответствие с действующим законодательством.

Вопрос о соответствии статуса ГСО Конституции поднимали и 49 народных депутатов Украины (дело № 1-18/2005). Ссылаясь на то, что в конституционном представлении не было выполнено требование о соответствующем правовом обосновании данного документа, Конституционный Суд прекратил его рассмотрение. Но, думается, это не последнее обращение народных депутатов.

Безусловно, МВД, а точнее законодателям, необходимо определиться со статусом ГСО. Если легализовать оружие — нужно ввести ГСО в состав МВД, но тогда, как следствие, увеличится численность министерства. А она и так, мягко говоря, немалая, — больше, чем во всех остальных силовых ведомствах вместе взятых.

Есть и другой аспект. Милиция и Внутренние войска не могут и не должны оказывать платные услуги по договорам охраны. Тогда это уже не «вооруженный отряд исполнительной власти», а нечто другое. Ведь любому понятно — «кто платит деньги ...». Не могут силовые структуры государства заниматься самофинансированием. Их содержание является прерогативой государства. Таковы требования украинского законодательства, не говоря уже о ЕС, ВТО и НАТО. К сожалению, жизнь показывает, что практически все подразделения милиции давно уже являются активными участниками рынка охранных услуг. И как только Украина соберется куда-то вступать, нам немедленно на это укажут.

Объективности ради, нужно сказать о «пунктике», о котором сейчас стараются не вспоминать. Согласно Законом Украины «О милиции» (ст.10 п. 18), «охрана на договорных условиях иму-

щества граждан, коллективного и государственного имущества» определена одной из «обязанностей (!?)» милиции. Это подтверждено и в «Положении об МВД», утвержденном Указом Президента Украины от 17.10.2000 г. № 1138. Правда, этим же документом МВД предписано обеспечить адаптацию законодательства Украины к законодательству Европейского Союза.

Есть другой, на наш взгляд, более верный путь. Законом Украины «О милиции» предусмотрена милиция охраны (прошу не путать с ГСО), которая является структурным подразделением МВД, предназначена для охраны важных государственных объектов и содержится за счет бюджета. А ГСО остается той структурой, которой она на сегодня и является — системой охранных предприятий с государственной формой собственности. ГСО не имеет статуса подразделения МВД, осуществляет коммерческую деятельность в рамках существующего законодательства без каких-либо амбиций на исполнение функций МВД — органа исполнительной власти.

Очередной вопрос **F+S** — о развитии рынка охранных услуг в Украине. Мы, безусловно, согласны с Александром Ильичем о необходимости принятия Закона «Об охранный деятельности», который бы расставил все точки над «i». Но все предыдущие проекты не выдерживали никакой критики. Вот и осуществляется охранный деятельность по ведомственным документам — кто во что горазд.

Александр Ильич говорит о сфере охранных услуг как об одной из составляющих системы предпринимательской деятельности, развивающейся по всем канонам рыночных отношений.

«Силовые структуры государства не должны заниматься самофинансированием»

Т.е. предприятия безопасности различных форм собственности (государственной, коллективной и частной) по Конституции, другим законам Украины должны быть в равных условиях. О каком равенстве, о каких рыночных отношениях, добросовестной конкуренции может идти речь, если одни работники вооружены огнестрельным оружием, имеют спецсредства, а другим в качестве альтернативы предлагается газовый или пневматический пистолет. И это касается не только «милиции охраны», но и гражданской охраны ГСО. А ведь государство обязано заботиться обо всех своих гражданах независимо от того, на каких предприятиях они трудятся и чью собственность охраняют.

Или другой пример. Два охранных предприятия — ЗАО «Охрана-комплекс» и любое другое. Оба занимаются физической и пультовой охраной, содержат группы задержания, личный состав которых в одинаковой мере участвует в пресечении правонарушений и подвергает свою жизнь опасности. Но первые вооружены устройствами для отстрела патронов с резиновыми пулями травматического действия (устройства) и спецсредствами, у вторых — все те же «хлопушки». Ларчик открывается просто: главным акционером ЗАО «Охрана-комплекс» является ГСО!!!

Мне бы не хотелось, чтобы эта статья была воспринята как недружелюбная, направленная против кого-либо. Но если Украина провозгласила свое намерение строить правовое государство, то необходимо, как минимум, хотя бы делать вид, что эта работа проводится. ☹



ОДЕССКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ УКРАИНСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ РАБОТНИКОВ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖБ БЕЗОПАСНОСТИ

65043 г. Одесса, ул. Толбухина, 135,
приемная т/факс (048) 715-37-60,
e-mail: office@security-oro.org.ua
www.security-oro.org.ua

Комплексное обеспечение безопасности личности и бизнеса.

1. Охрана объектов (с материальной ответственностью), в т.ч. с постановкой на пульт, сопровождение грузов.
2. Личная охрана.
3. Установка интегрированных систем безопасности: охранно-пожарной сигнализации и тревожного оповещения, видео наблюдения и контроля управления доступом, защиты периметра.
4. Проверка помещения на наличие устройств несанкционированного съёма информации, установка технических средств закрытия каналов утечки.
5. Детективные, информационные и юридические услуги.
6. Профессиональная подготовка по специальности «Сотрудник охраны», «Телохранитель».

Коментар директора Департаменту ДСО при МВС України О.І. Савченка



У Департаменті Державної служби охорони при МВС України надіслані Вами матеріали були уважно розглянуті, також надається офіційний коментар з приводу порушеного питання.

По-перше, у листі зазначалося, що жоден територіальний підрозділ МВС України не має правових підстав для здійснення перевірки стану виконання ліцензійних умов суб'єктами господарювання охоронної галузі.

Однак ч. 2 ст. 6 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» надає право МВС України делегувати повноваження, передбачені цим Законом, своїм структурним територіальним підрозділам. Наказом МВС України «Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи» від 25.02.2004р. №190 затверджено структуру органів внутрішніх справ і внутрішніх військ МВС України, згідно з якою МВС України підпорядковані ГУМВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, УМВС України в областях та місті Севастополі, до структури яких входять управління та відділи Державної служби охорони при МВС України.

За цих обставин, на нашу думку, залучення до ліцензійного провадження працівників ДСО при МВС України, які перебувають в оперативному підпорядкуванні ГУМВС-УМВС, не суперечить Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

По-друге, було зазначено про нібито монопольне становище ДСО на ринку, про неправомірне зайняття комерційною діяльністю, тощо.

Окрім ДСО, в Україні сфера охоронних послуг представлена майже 3-ма тисячами недержавних охоронних структур, що отримали відповідні ліцензії.

У державі також існують внутрішні служби безпеки банків, великих фірм, що не отримують окремої ліцензії, а працюють відповідно до внутрішніх наказів. Нині у сфері охоронної діяльності України працюють сотні тисяч громадян. Стоверно звинувачень у неправомірному зайнятті комерційною діяльністю слід зазначити, що статус підрозділів ДСО повною мірою відповідає вимогам чинних Цивільного та Господарського кодексів України, згідно з якими вони належать до юридичних осіб публічного права, які здійснюють некомерційну господарську діяльність та виконують державні завдання, покладені на

них Кабінетом міністрів України та Міністерством внутрішніх справ.

По-друге, щодо неконституційності діяльності ДСО.

Звернувшись до Конституційного Суду з поданням щодо неконституційності діяльності ДСО, народні депутати стверджували, що ДСО не є бюджетною установою, її поточна діяльність не спрямована на надання виключно державних послуг, а тому оспорювані положення не відповідають ст. 8 та ч.2 ст. 19 Конституції України.

На думку авторів конституційного подання, послуги, що надаються ДСО не є державними послугами, а через це оспорювані норми суперечать положенням п. 6 ст. 2 Бюджетного кодексу України та п.п. 7.11.13 п. 7.11 ст. 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств». Також зазначалося, що Положення суперечить вимогам Господарського кодексу України та Закону України «Про міліцію».

Після аналізу відповідного подання провадження у справі було припинено, враховуючи положення ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного подання вимогам, передбаченим Конституцією України та Законом України «Про Конституційний Суд України» (Ухвала Конституційного Суду України від 17 травня 2005 року № 4-уп/2005).

По-третє, відповідно до ст. 7 Закону України «Про міліцію» — міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну, профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Вона складається з підрозділів: кримінальної міліції; міліції громадської безпеки; місцевої міліції; транспортної міліції; державної автомобільної інспекції; міліції охорони.

П. 18 ст. 10 цього ж Закону визначає, що міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана: охороняти на договірних засадах майно громадян, колективне та державне майно, а також майно іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб та громадян, осіб без громадянства.

У той же час, відповідні норми Положення про Державну службу охорони при МВС України офіційно та законно визначають діяльність міліції охорони у системі ДСО (ч. 14, 15, 16, 19). Також Постановою Уряду від 10 серпня 1993 року № 615, якою затверджено Положення про ДСО, затверджено перелік об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами ДСО за договорами. Виходячи з того, що діяльність міліції охорони передбачена відповідним законом, питання наявності у них вогнепальної зброї також відповідає всім законним вимогам.

Слід зазначити, що разом з наданням послуг охорони підрозділи ДСО найактивнішим чином протидіють будь-яким злочинним проявам у державі шляхом патрулювання, попередження, припинення злочинів та інших правопорушень. Так, лише протягом 2005 року працівниками ДСО припинено понад 87 тис. злочинів та затримано більш як 96 тис. осіб, підозрюваних у їх скоєнні.



Авторизованный дистрибьютор
ООО "БАСТИОН-КИЕВ"
04080, Киев, ул. Межигорская, 82а, корпус Б
тел./факс (044) 201-15-23, 201-15-24
e-mail: bastion@bastion.kiev.ua, www.bastion.kiev.ua