

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**

Схвалено
Антимонопольним комітетом України
23.05.2016 року
протокол № 35

2016 рік

АНОТАЦІЯ
до звіту 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

- (1) Звіт підготовлено за результатами 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 (далі - **Звіт**).
- (2) Проведення вказаного дослідження зумовлено надходженням до Антимонопольного комітету України (далі – **Комітет**) численних скарг суб'єктів господарювання – учасників ринку надання охоронних послуг.
- (3) До прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» (далі - **ПКМ № 937**) в Україні існував здебільшого конкурентний ринок охоронних послуг, на якому діяли:
 - (i) державна служба охорони МВС України – тепер поліція охорони; та
 - (ii) приватні охоронні структури.
- (4) До того ж замість придбавати послуги охорони на відповідному ринку, юридичні та фізичні особи мали змогу створювати власні охоронні служби, які не можуть вважатися учасниками ринку охоронних послуг.
- (5) Так само не є учасниками ринку охоронних послуг спеціально уповноважені органи та публічні юридичні особи та/або їх структурні підрозділи, які забезпечують охорону окремих об'єктів, наприклад: відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо.
- (6) Діяльність щодо охорони, в тому числі щодо надання охоронних послуг, регулюється низкою нормативно-правових актів, які встановлюють, серед іншого різні вимоги до охорони в залежності від суб'єктів охоронної діяльності та/або охоронюваних об'єктів.
- (7) При цьому вимоги законодавства щодо охорони окремих особливо чи стратегічно важливих об'єктів не перешкоджали вільному функціонуванню ринку охоронних послуг - він залишався відкритим та конкурентним.
- (8) Шляхом прийняття ПКМ № 937 державою було виділено окремий сегмент ринку охоронних послуг обмежений колом суб'єктів, перелічених у Переліку до ПКМ № 937.
- (9) Перелік до ПКМ №937 є переліком суб'єктів господарювання – споживачів охоронних послуг, в якому зазначено 72 юридичні особи із вказівкою їх найменування та коду згідно з ЄДРПОУ. Має місце розподіл виділеної частини ринку охоронних послуг за споживачами, у яких відсутнє право вибору інших надавачів послуг, окрім поліції охорони.
- (10) Всі суб'єкти, виділені у цей окремий сегмент, у відповідності до ПКМ № 937:
 - зобов'язані замінити приватні охоронні структури, що надавали їм відповідні послуги, на органи поліції охорони; або
 - отримати відповідні послуги поліції охорони, в той час як належне їм майно охороняється Національною гвардією України, суб'єктами відомчої воєнізованої охорони, іншими спеціально уповноваженими суб'єктами щодо забезпечення охорони об'єктів стратегічного значення для економіки і безпеки держави, інших особливо важливих об'єктів.

- (11) Більш того, створений внаслідок прийняття ПКМ № 937 окремий сегмент ринку фактично має структурні ознаки монополії, оскільки перелічені в постанові суб'єкти зобов'язані придбавати відповідні послуги виключно у поліції охорони.
- (12) З цих міркувань ПКМ №937 не відповідає положенням статті 42 Конституції України, оскільки види і межі монополії повинні визначатися законом, та, відповідно, не можуть бути встановлені підзаконним нормативним актом.
- (13) Прийняття ПКМ № 937 спричинило виникнення правових колізій у частині:
- визначення суб'єктів виконання функцій охорони, розмежування їх пооб'єктної компетенції у разі, коли забезпечення охорони в силу приписів законодавства є обов'язковим;
 - визначення об'єктів охорони, включення яких до ПКМ № 937 відбулось без врахування положень законодавства за відсутності критеріїв розмежування об'єктів критичної інфраструктури, особливо важливих об'єктів права державної власності та об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;
 - встановлення єдиного надавача послуг унеможливило проведення процедури відкритих торгів, при цьому застосування переговорної процедури державної (публічної) закупівлі може мати місце в силу її виключного характеру та використання замовником як виняток, виключення з якого можуть бути закріплені виключно законодавчо.
- (14) Більш того внаслідок прийняття ПКМ № 937 на поліцію охорони було покладено додатковий обов'язок здійснення на договірних засадах охорони об'єктів нерухомого майна державної та інших форм власності.
- (15) При цьому поліція охорони, як і її територіальні органи, одночасно є суб'єктом господарювання при наданні послуг охорони і територіальним органом Національної поліції України, яка у свою чергу є центральним органом виконавчої влади. Тобто, відбувається поєднання владних функцій і повноважень з господарською діяльністю.
- (16) Доповнення переліку об'єктів, охорона яких повинна здійснюватись поліцією охорони, фактично призводить також й до спотворення конкуренції загалом на ринку охоронних послуг.
- (17) Окремі суб'єкти господарювання (поліція охорони) здобувають переваги над іншими не завдяки власним досягненням, а внаслідок дії зовнішніх ринкових факторів, одним із яких є вплив державних органів влади.
- (18) Подальші намагання держави в особі органів влади виокремити певні об'єкти для їх охорони виключно органами поліції охорони матимуть наслідком розширення сегмента ринку, закріпленого за таким надавачем послуг, та, відповідно, до зростання частки органів поліції охорони на ринку охоронних послуг загалом.
- (19) Виділення окремих сегментів на ринку охоронних послуг під одного надавача послуг виводить їх діяльність з-під ринкового регулювання та заміняє його на державне.
- (20) У випадках, обумовлених загальним публічним інтересом, вплив держави на ринкові відносини може мати місце, однак має бути обґрунтованим та в кінцевому результаті не спричиняти суттєвих негативних наслідків для конкуренції на певному товарному ринку.
- (21) Відсутність конкурентних умов на певних сегментах ринку, як правило, має негативні наслідки для споживачів послуг, які насамперед пов'язані зі зниженням якості послуг та зростанням їх вартості при незмінному попиті, який завдяки рішенням державних органів, залишається стабільним.
- (22) Вже сьогодні плата за охоронні послуги органів поліції охорони є високою: середня вартість послуг їх фізичної охорони (постова) складає 70,59 грн./ год. за 1 працівника, середня вартість послуг фізичної охорони (постової) приватних охоронних структур –

18,71 грн./год. за 1 працівника (зазначені цифрові дані не є абсолютними, сформовані як середнє арифметичне на підставі узагальнення інформації, наданої Комітету).

- (23) Більшість суб'єктів – споживачів з Переліку, які надали Комітету інформацію, вказують на неможливість органів поліції охорони забезпечити в повному обсязі охорону нерухомого майна з урахуванням їх потреб та встановлених вимог, а також на суттєве зростання витрат на охоронні послуги, що, в окремих випадках, може мати вплив на тариф на електричну енергію, як результат включення у нього додаткових витрат на оплату послуг органів поліції охорони.
- (24) У випадку, коли така ситуація зберігатиметься на ринку охоронних послуг досить тривалий час, навряд чи можна буде говорити про повноцінний ринок охоронних послуг, оскільки він не буде розвиватися за ринковими законами.
- (25) Враховуючи викладені у звіті проблемні питання, які існують на ринку охоронних послуг і які пов'язані, зокрема, з прийняттям ПКМ № 937 та результати проведеного дослідження, Комітет, з метою недопущення спотворення, обмеження чи усунення конкуренції на зазначеному ринку, пропонує Кабінету Міністрів України наступні шляхи їх вирішення.
- (I) **Напрацювати єдиний універсальний підхід до встановлення критеріїв (умов, підстав, характеристик тощо), за якими будуть визначатися об'єкти, які підлягатимуть охороні поліцією охорони та/або публічними юридичними особами та/чи їх структурними підрозділами (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо).**
- (II) **Здійснити моніторинг усіх нормативно-правових актів, якими на сьогодні визначено переліки об'єктів та суб'єктів, які мають охоронятись поліцією охорони, іншими надавачами, з метою розроблення та прийняття єдиного переліку об'єктів, який відповідатиме встановленим універсальним критеріям визначення таких об'єктів. Переглянути положення ПКМ № 937 з урахуванням інформації, викладеної у звіті.**
- (III) **При перегляді ПКМ № 937 та інших нормативно – правових актів, з урахуванням пропозицій, викладених у пунктах 1 і 2, визначити характер відносин між поліцією охорони та споживачами, з урахуванням інформації, викладеної в звіті.**
- (IV) **При перегляді ПКМ № 937 та інших нормативно – правових актів, з урахуванням пропозицій, викладених у пунктах 1 і 2 врахувати закріпленні у законодавстві повноваження публічних юридичних осіб та/або їх структурних підрозділів (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо) й Національної гвардії щодо здійснення ними охорони.**
- (V) **Розмежувати та визначити такі поняття, як «об'єкт критичної інфраструктури», «особливо важливий об'єкт права державної власності», «об'єкт державної власності, що має стратегічне значення для економіки і безпеки держави».**
- (26) Врахування вказаних пропозицій сприятиме відновленню конкурентного середовища на ринку охоронних послуг та конкурентного балансу на загальному та суміжних ринках, формуванню конкурентної (ринкової) ціни на послуги, підвищенню їх якості та задоволенню максимальних потреб споживача при мінімальних його витратах.

1 ВСТУП.

- (1) Комітетом у зв'язку з надходженням численних скарг суб'єктів господарювання – учасників ринку надання охоронних послуг проведено дослідження впливу положень постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» (далі – **ПКМ № 937**) на економічну конкуренцію у вказаній сфері.
- (2) ПКМ № 937 затверджено перелік об'єктів державної та інших форм власності (далі – **Перелік**), охорона нерухомого майна яких здійснюється виключно органами поліції охорони. Крім того, ПКМ № 937 доручено міністерствам, іншим суб'єктам управління об'єктами державної власності вжити вичерпних заходів для переукладення з органами поліції охорони договорів про надання послуг з охорони, укладених з Державною службою охорони при Міністерстві внутрішніх справ.
- (3) **Отже, метою дослідження є визначення Комітетом стану конкурентного середовища на ринку охоронних послуг, оцінка впливу на нього ПКМ № 937 та внесення пропозицій щодо здійснення заходів, спрямованих на захист економічної конкуренції у разі, якщо дія положень ПКМ № 937 матиме на неї негативний вплив.**
- (4) Аналіз та узагальнення даних здійснювались за допомогою таких методів: статистичного аналізу інформації, аналітичного, порівняння, структурно-логічного, системно-структурного та системно-функціонального.
- (5) У рамках дослідження було направлено листи та вимоги щодо надання інформації про вплив ПКМ № 937 на конкуренцію на ринку охоронних послуг та іншої інформації, яка допомогла б виявити та вирішити проблемні питання, які виникають у зв'язку з дією ПКМ № 937.
- (6) У процесі роботи над звітом було використано інформацію уповноважених органів:
 - Департаменту охорони Національної поліції України (далі – **Департамент поліції охорони, поліція охорони**),
 - Міністерства енергетики та вугільної промисловості України (далі – **Міненерговугілля**),
 - Міністерства інфраструктури України (далі – **Мінінфраструктури**),
 - **суб'єктів господарювання, на яких поширюється дія ПКМ № 937:** ПАТ «Одеський припортовий завод», ПАТ «Укртранснафта», ПАТ «Укргазвидобування», ДК «Укроборонпром», ДП «НЕК «УКРЕНЕРГО», НАК «Нафтогаз України», ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль», ДП «Адміністрація морських портів», ДП Іллічівський морський торговельний порт», ДП «Морський торговельний порт «ЮЖНИЙ», ПАТ «Укргідроенерго»,
 - **приватних охоронних структур:** ПП «Територія охорони», ТОВ «БАСТІОН-СЕРВІС», ТОВ «ВЕНБЕСТ», ТОВ «ФПО»,
 - **ГО «Українська федерація професіоналів безпеки» тощо.**
- (7) Для здійснення дослідження було також проведено аналіз нормативно-правових актів, які регулюють функціонування ринку охоронних послуг, статистичної інформації, наукових висновків, досліджень, позицій фахівців ринку, науковців, судової практики та інших джерел, що містять інформацію, яка має значення для проведення об'єктивного дослідження.
- (8) Основні нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері охоронних послуг та/або мають відношення до реалізації положень ПКМ № 937, наведені в додатку 1.
- (9) За результатами опрацювання нормативно-правової бази, що регулює відносини на ринку охоронних послуг, інформації, отриманої на вимоги та листи Комітету, та інших джерел, було встановлено наступне.

2 РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.

2.1 Основні нормативно-правові акти, які регулюють охоронну діяльність

- (10) Основними нормативно-правовими актами, які регулюють охоронну діяльність є перелічені нижче.

Закон України «Про охоронну діяльність»

- (11) Закон України «Про охоронну діяльність» визначає організаційно-правові принципи здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони власності та громадян.

- (12) Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про охоронну діяльність»:

охоронна діяльність - надання послуг з охорони власності та громадян;

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.

Закон України «Про національну поліцію»,

- (13) Закон України «Про національну поліцію» (далі – **Закон про поліцію**) визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, у тому числі органів поліції охорони, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України.

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності»

- (14) Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності (у тому числі охоронної), визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

Постанови Кабінету міністрів України (далі – КМУ)

- (15) Постановою Кабінету Міністрів України від 18 листопада 2015 року № 960 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» встановлено вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії на провадження охоронної діяльності, а також організаційні, кадрові і технологічні вимоги до матеріально-технічної бази ліцензіата, обов'язкові для виконання під час провадження охоронної діяльності.

- (16) Постановою КМУ від 10.08.1993 № 615 «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» (далі – **ПКМ № 615**) затверджено

- Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ,

- перелік об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами Державної служби охорони (далі – **ДСО**) при Міністерстві внутрішніх справ України (далі – **МВС**) за договорами, і
 - перелік об'єктів підвищеної небезпеки підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами ДСО при МВС за договорами (останній затверджено на підставі постанови КМУ від 26.08.2009 № 918 «Про внесення змін до постанови КМУ від 10.08.1993 № 615»).
- (17) Постановою КМУ 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» (далі – **ПКМ № 421**) встановлено процедуру визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями на підставі договорів про надання охоронних послуг.
- (18) Постанова КМУ від 28.07.2003 № 1170 «Про затвердження Переліку особливо важливих об'єктів електроенергетики, які підлягають охороні відомчою воєнізованою охороною у взаємодії із спеціалізованими підрозділами інших центральних органів виконавчої влади» (далі – **ПКМ № 1170**), яку прийнято відповідно до статті 19 Закону України «Про електроенергетику».
- (19) Постанова КМУ від 12.11.2014 № 628 «Про затвердження переліку ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, що підлягають охороні Національною гвардією» (далі – **ПКМ № 628**), яку прийнято відповідно до пункту 5 частини першої статті 2 Закону України «Про Національну гвардію України».

Інші нормативно-правові акти

- (20) Наказ МВС від 01.09.2015 № 1053 «Про затвердження Критеріїв, відповідно до яких об'єкти включаються до переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями на підставі договорів про надання охоронних послуг» (далі - **Наказ МВС № 1053**), який прийнято з метою визначення об'єктів, які можуть включатися до переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями на підставі договорів про надання охоронних послуг, на підставі пропозицій державних органів у порядку, встановленому постановою Кабінету Міністрів України від 19 червня 2013 року № 421 «Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями».

2.2 Постанова Кабінету Міністрів України № 937

- (21) ПКМ № 937 була розроблена МВС та затверджена КМУ за процедурою, передбаченою §552 Регламенту КМУ, затвердженого постановою КМУ від 18.07.2007 № 950, яка передбачає *«розгляд Кабінетом Міністрів проекту акта без дотримання вимог цього Регламенту щодо погодження і консультацій, проведення правової експертизи Міністерством юстиції України (далі – **Мін'юст**), розгляду на засіданні урядового комітету»*.
- (22) У зв'язку з цим Національна поліція України зазначає: *«...Відповідно до Регламенту рішення за результатами розгляду проектів актів законодавства приймаються у порядку, встановленому пунктами 2 і 3 § 55 і § 55-2 Регламенту. До того ж § 29 Регламенту встановлює, що постанови Кабінету Міністрів видаються з питань: затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання. Відповідно до § 55-2 Регламенту у невідкладних випадках міністр за погодженням з Прем'єр-міністром може під час засідання Кабінету Міністрів внести на розгляд*

Кабінету Міністрів проект акта без дотримання вимог цього Регламенту щодо погодження і консультацій, проведення правової експертизи Мінюстом, розгляду на засіданні урядового комітету. Такий проект акта ставиться на голосування і у разі його прийняття опрацьовується Секретаріатом Кабінету міністрів без зміни його по суті (вносяться поправки, пов'язані з приведенням у відповідність з правилами нормопроектувальної техніки, здійснюється редагування), а також забезпечується негайне оприлюднення підписаного Прем'єр – міністром акта».

- (23) Такий порядок прийняття ПКМ № 937 Департамент поліції охорони обґрунтовує посиланнями на:
- статті 2, 45 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»,
 - статтю 1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності»,
 - статтю 4 Закону України «Про охоронну діяльність»,
 - Закон про поліцію,
 - статтю 4 Закону України «Про підприємництво»,
 - ПКМ № 421 та ПКМ № 834.
- (24) Опитані Комітетом у ході дослідження суб'єкти господарювання, визначені Переліком, повідомили, що вони не брали участі й не залучалися МВС та Національною поліцією до обговорення проекту ПКМ № 937.
- (25) ПКМ № 937 набрала чинності 18.11.2015 (газета «Урядовий кур'єр» від 18.11.2015 № 215).
- (26) За територією дії ПКМ № 937 поширюється на загальнодержавний ринок. Визначення територіальних (географічних) меж ринку зумовлене місцем розташування об'єктів нерухомості, охорона яких має здійснюватись поліцією охорони відповідно до ПКМ № 937. Строк дії зазначеного нормативно-правового акта – безстроковий.
- (27) Об'єкти державної та інших форм власності, на які поширюється дія ПКМ № 937, визначені Переліком, затвердженим у формі додатку та сформованим за найменуванням об'єкта і кодом згідно з ЄДРПОУ.
- (28) Тобто, фактично нормативно-правовим актом визначено не конкретні об'єкти, які підлягатимуть охороні, а назви суб'єктів господарювання (додаток 2).**
- (29) Згідно з ПКМ № 937, охорона нерухомого майна, визначеного в Переліку об'єктів державної та інших форм власності, здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах.
- (30) Отже, постановою визначено єдиного надавача послуг охорони означеного переліку суб'єктів господарювання, яким є поліція охорони та її структурні підрозділи.**
- (31) Крім того, ПКМ № 937 доручено міністерствам, іншим суб'єктам управління об'єктами державної власності вжити вичерпних заходів для переукладення з органами поліції охорони договорів про надання послуг з охорони, укладених з Державною службою охорони при Міністерстві внутрішніх справ.

3 АНАЛІЗ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ РИНКУ ОХОРОННИХ ПОСЛУГ.

3.1 Загальна характеристика суб'єктів надання охоронних послуг

- (32) На ринку охоронних послуг діють такі суб'єкти:
- поліція охорони;
 - приватні охоронні структури;
- (33) Не є учасниками ринку охоронних послуг, однак забезпечують охорону окремих об'єктів у силу законодавчого закріплення відповідних функцій:
- **публічні юридичні особи та/чи їх структурні підрозділи** (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо).
 - **правоохоронні органи**, зокрема, органи охорони державного кордону, з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України (далі – ЗСУ) тощо.
- (34) Наприклад, до числа основних функцій Національної гвардії України віднесено, зокрема, охорону ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів (частини перша, друга статті 2 Закону України «Про Національну гвардію України»).
- (35) Діяльність суб'єктів сфери охоронних послуг відноситься до економічної діяльності, у зв'язку із чим регламентується КВЕД-2010.
- (36) Зокрема, загальний розділ 80 КВЕД-2010 «Діяльність охоронних служб та проведення розслідування» включає спеціальний клас 80.1 - діяльність приватних охоронних служб, загальний розділ 84 «Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування» - спеціальний клас 84.24 - діяльність у сфері охорони громадського порядку та безпеки.
- (37) Як впливає з частини першої статті 3 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» ліцензування виду господарської діяльності застосовується лише до такого виду, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання.
- (38) У зв'язку із цим, охоронна діяльність є такою, що підлягає ліцензуванню (стаття 7 Закону України «Про охоронну діяльність»).
- (39) Умови такого ліцензування визначені ПКМ № 960.
- (40) **Відповідно до інформації, розміщеної на сайті МВС, станом на квітень 2016 року видано 5 454 ліцензії на здійснення охоронної діяльності.**
- (41) При цьому ліцензії, які отримує кожний із суб'єктів, є однаковими та не розподіляються за видом охорони.
- (42) Законодавчо не обмежено право кожного ліцензіата на здійснення охоронної діяльності, а саме: за видом охорони, суб'єктом та/або об'єктом охорони тощо, а також не визначено певних переваг у конкуренції для будь-кого з учасників.
- (43) Разом з тим, діяльність кожного з учасників регулюється окремими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами, які фактично надають окремим з них певні переваги над іншими.
- (44) Щодо питомої ваги того чи іншого суб'єкта охоронної діяльності відзначається, що *«на сьогодні Державна служба охорони (Поліція охорони) займає більше 25% ринку послуг безпеки. Майже третина ринку приходить на власну охорону підприємств. Решта приватні охоронні підприємства покривають 45% ринку. За даними Держстата, станом*

на 2014 рік в країні було зареєстровано біля 5 тис. юридичних осіб, які займаються охоронною діяльністю, і більше 100 детективних агентств. При цьому, як відмічають учасники ринку, реально працюючих компаній, які надають охоронні послуги, не більше 1,5 тис. (серед них тільки біля 100 відповідають умовам використання травматичної зброї)» [ТОП-100. Рейтинги крупнейших. - ООО «ТИПОГРАФИЯ ВОЛЬФ».- № 1, февраль, 2016 – С.80-83.- с. 177].

- (45) Інформація щодо часток учасників ринку охоронних послуг не може бути розрахована Комітетом у зв'язку з відсутністю вихідних даних та іншої інформації, зокрема статистичної, для такого підрахунку.
- (46) Так, наразі не визначена кількість суб'єктів відомчої воєнізованої та інших видів спеціальної охорони, немає кількісного показника обсягу ринку охоронних послуг за об'єктним критерієм (фізична охорона, охорона об'єктів нерухомого майна тощо).

3.2 Поліція охорони.

Регулювання статусу та діяльності поліції охорони.

- (47) Згідно частиною першою статті 13 Закону про поліцію систему поліції складають центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції.
- (48) Відповідно до частини третьої статті 13 Закону про поліцію у складі поліції функціонує, з-поміж інших, поліція охорони.
- (49) Відповідно до ПКМ № 834 утворено як юридичні особи публічного права органи поліції охорони як територіальні органи Національної поліції за переліком згідно з додатком 3.
- (50) Установлено, що органи поліції охорони, утворені як територіальні органи Національної поліції, є правонаступниками Департаменту ДСО при МВС та відповідних державних установ ДСО при МВС, що ліквідуються в установленому законодавством порядку.
- (51) Крім того, наказом Національної поліції України від 06.11.2015 № 45 затверджено Положення про Департамент поліції охорони.
- (52) Положеннями статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» до основних завдань центральних органів виконавчої влади віднесено:
- надання адміністративних послуг;
 - здійснення державного нагляду (контролю);
 - управління об'єктами державної власності;
 - внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд Міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
 - здійснення інших завдань, визначених законами України.
- (53) Так, основними завданнями поліції, як впливає зі статті 2 Закону про поліцію є
- надання поліцейських послуг у сферах забезпечення публічної безпеки і порядку;
 - охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
 - протидії злочинності;
 - надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.
- (54) Саме з урахуванням вказаних завдань і мають бути визначені повноваження поліції.
- (55) Слід зауважити, що не існує розподілу повноважень між органами поліції, які структурно входять до її складу, визначеного статтею 13 Закону про поліцію.
- (56) Серед основних повноважень поліції, визначених статтею 23 Закону про поліцію, можна виділити ті, що мають бути притаманні поліції охорони, а саме:
- здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони (п. 19),

- здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності (п. 20).
- (57) У положенні про Національну поліцію, затвердженому ПКМ № 877, повноваження поліції у сфері охорони у пункті 4 сформовано дещо ширше:
- це здійснення охорони об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також участь у здійсненні державної охорони (пп. 25) та
 - здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також технічних заходів охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами (пп. 26).
- (58) Наразі Департамент поліції охорони, як зазначалось, діє на підставі Положення про Департамент поліції охорони, інші органи поліції охорони – на підставі наказів Національної поліції України.
- (59) Спеціального нормативно-правового акта, яким було б затверджено положення про поліцію охорони або про територіальні органи поліції охорони, немає, зберігає чинність Положення про ДСО при МВС, затверджене ПКМ № 615, очевидно, до завершення процедури її ліквідації.
- (60) Вказане, однак, не є достатнім обґрунтуванням неналежного правового закріплення правового статусу поліції охорони.
- (61) Так само продовжує дію Наказ МВС від 25.11.2003 № 1433, яким затверджено Інструкцію про організацію діяльності міліції охорони ДСО при МВС.

Фінансування органів поліції охорони

- (62) Відповідно до статті 3 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» органам державної влади забороняється створювати позабюджетні фонди, мати позабюджетні спеціальні рахунки та використовувати кошти, одержані за здійснення функцій держави, що передбачають видачу дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрацій та інших дій на платній основі (крім послуг з охорони, що надаються на договірних засадах), в будь-який інший спосіб, крім зарахування таких коштів до Державного бюджету України.
- (63) Згідно з пунктом 5 Положення про Національну поліцію, затвердженого ПКМ № 877, вона фінансується за рахунок коштів Державного бюджету України (за винятком діяльності поліції охорони, яка утримується за рахунок коштів від надання послуг з охорони, які здійснюються на договірних засадах), інших джерел, не заборонених законом, а також забезпечує ефективне і цільове їх використання.
- (64) Як впливає з листа Департаменту поліції охорони від 22 квітня 2016 року № 1540/43/01-2016 *«відповідно до Положення про Департамент поліції охорони, затвердженого наказом Національної поліції України від 06.11.2015 № 43, керівник Департаменту в межах наданих повноважень є розпорядником коштів поліції охорони. Відповідно до установчих документів територіальних органів поліції охорони, які затверджені наказами Національної поліції України, грошові кошти витрачаються за напрямами та в межах, визначених законодавством і Департаментом..... територіальні органи поліції охорони утримуються виключно за рахунок коштів від надання послуг з охорони, які здійснюються на договірних засадах та спрямовуються на оплату праці осіб, задіяних у наданні послуг з охорони. Усі витрати територіальних органів поліції охорони покриваються за рахунок коштів від надання послуг з охорони»*.
- (65) Отже, збережена система фінансування, яка застосовувалась для установ ДСО, природу якої неодноразово досліджували фахівці.
- (66) Так, науковець Козир Д.В., досліджуючи законодавство у сфері охорони майна вказує, що у ньому *«...закріплено принцип обов'язкової охорони окремих особливо важливих*

майнових об'єктів ДСО при МВС України, з другого боку відносини між володільцями цих об'єктів і ДСО при МВС України встановлюються цивільно-правовим договором. Така суперечність обумовлена різними причинами, зокрема, дефіцитом бюджетних коштів, традиційно сформованими відносинами з охорони в період адміністративно-командної системи управління, однак намагання зберегти становище, притаманне одержавленій, адміністративно-командній економіці, змішування публічно-правового й приватноправового впливу, при перевазі другого й на шкоду першому, не може вважатись нормальним.¹»

Цивільна охорона органів поліції охорони

- (67) У складі органів поліції охорони здійснює діяльність цивільна охорона, яка функціонувала і у складі ДСО при МВС - її правовий статус визначено ПКМ № 615 та наказом МВС № 1430.
- (68) Як випливає з аналізу цих нормативно - правових актів, працівники цивільної охорони здійснюють свою діяльність на умовах трудового договору, на них поширюється загальне законодавство про працю і державне соціальне страхування, вони можуть оснащуватись вогнепальною зброєю, зокрема, відповідно до Інструкції про порядок зберігання, видачі (приймання) вогнепальної зброї та боєприпасів до неї персоналу підрозділів цивільної охорони ДСО при МВС, затвердженої Наказом МВС № 1430.

Особливості статусу органів поліції охорони

- (69) Незважаючи на те, що фактично органи поліції охорони одночасно є суб'єктами господарювання при наданні послуг охорони та територіальними органами органу державної влади, вони, згідно з чинним законодавством, утримуються виключно за рахунок коштів від надання послуг з охорони, які здійснюються на договірних засадах та спрямовуються на оплату праці осіб, задіяних у наданні послуг з охорони.
- (70) Усі витрати територіальних органів поліції охорони покриваються за рахунок коштів від надання послуг з охорони.
- (71) Дійсно, органи поліції охорони мають особливий статус, при наданні визначених Законом про поліцію послуг фактично виступають суб'єктами господарювання.
- (72) Так, згідно з частиною першою статті 55 Господарського кодексу України (далі – **ГК України**) суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством.
- (73) Відповідно до частини другої цієї статті суб'єктами господарювання, зокрема, є господарські організації - юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України (далі – **ЦК України**), державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до ГК України, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку.
- (74) Відповідно до частини другої статті 3 ГК України господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва - підприємцями.
- (75) До такої діяльності залучаються працівники підрозділів цивільної охорони.
- (76) Так, відповідно до пункту 1.3 Наказу МВС № 1430 підрозділи цивільної охорони створюються для здійснення на договірних засадах заходів охорони щодо нерухомих об'єктів та іншого майна суб'єктів господарювання всіх форм власності, у тому числі

¹ Козир, Д. В. - Договір охорони : 12.00.03 : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Козир Дмитро Володимирович ; Нац. акад. внутр. справ. - Київ, 2015. - 20 с. Електронний ресурс. - http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe

вантажів, а також грошових знаків, цінних паперів та інших цінностей, що перевозяться, інкасації та забезпечення особистої безпеки громадян.

- (77) Як у суб'єкта господарювання, в органів поліції охорони внаслідок укладення відповідних договорів охорони виникають права та обов'язки сторони договірних зобов'язань.
- (78) При цьому, як в органу державної влади, у них є передбачені законодавством повноваження.
- (79) Установи ДСО, а нині органи поліції охорони зазвичай пропонують укласти (укладають) різні договори охорони чи супутні договори, а саме:
- договори про надання послуг охорони (ПАТ «Укргазвидобування»),
 - договори про надання послуг (наприклад, з ПАТ «Одеський припортовий завод»),
 - договори про закупівлю послуг з охорони (наприклад, з ПАТ «Укртрансффта»),
 - договори про спостереження за станом засобів сигналізації, що встановлені на об'єкті з реагуванням наряду поліції охорони,
 - договори підряду про монтаж системи охоронного призначення тощо.
- (80) **Договори, які укладає поліція охорони, є звичайними для підприємницької діяльності договорами.**
- (81) На сьогодні поліцією охорони послуги охорони на договірних засадах надаються стосовно, зокрема, таких об'єктів:
- об'єкти, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами ДСО при МВС за договорами (на сьогодні поліцією охорони) – перелік визначено постановою КМУ № 615;
 - об'єкти підвищеної небезпеки підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами ДСО при МВС – перелік визначено постановою КМУ № 918, якою внесені зміни до ПКМ № 615;
 - об'єкти державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна яких здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах – перелік визначено постановою КМУ № 937;
 - об'єкти державної охорони, охорона яких здійснюється Національною поліцією у взаємодії з іншими органами влади та Управлінням державної охорони України (Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Конституційний Суд України; Верховний Суд України) – Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;
 - охорона фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності.

Вартість послуг органів поліції охорони

- (82) За повідомленням поліції охорони, вартість послуг охорони розраховується органами поліції охорони самостійно, виходячи з принципів самоокупності та відповідно до законодавства України з ціноутворення, а базою для визначення ціни послуги охорони є розрахунок валових витрат платника податку, безпосередньо пов'язаних із виконанням послуг охорони за договорами охорони.
- (83) Розрахунок вартості здійснюється відповідно до Методики визначення розмірів цін на послуги з охорони об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами ДСО при МВС, затвердженої спільним наказом МВС і Міністерства економіки України (далі – **Мінекономіки**) від 02.03.2001 № 171/51.
- (84) Як впливає з положень цього наказу, розмір ціни за визначений вид послуг охорони формується виходячи з принципів самоокупності та відповідно до законодавства України з ціноутворення (п. 2.1 наказу), а базою для визначення ціни послуги охорони є розрахунок

валових витрат платника податку, безпосередньо пов'язаних із виконанням послуг охорони за договорами охорони (п. 2.2 наказу).

- (85) Однак при цьому розцінки на послуги, які надаються різними органами поліції охорони, різняться. Зазначене пояснюється як і різними розмірами затрат, що несуть різні органи поліції охорони, так і тим, що послуги надаються на договірних засадах, що у свою чергу передбачає певне узгодження кінцевої ціни договору з контрагентом – замовником послуг охорони.
- (86) Так, Управління поліції охорони (далі – УПО) в м. Києві у своєму листі від 02.12.2015 № 24/2-181/Ан вказує розрахункову вартість послуг охорони УПО в м. Києві на 2016 рік для поліції охорони – **85,05 грн/год.**
- (87) Відділ поліції охорони об'єктів стратегічного призначення у своєму листі від 01.12.15 № 15/25-16 стосовно вартості однієї години охорони, що буде надаватись одним стаціонарним цілодобовим постом поліції охорони, надає розрахунок, згідно з яким така вартість становитиме **96,74 грн/год.** При цьому зазначається, що вартість може змінюватись.
- (88) УПО в Київській області Бориспільський міський відділ у своєму листі від 20.11.2015 директору ДП обслуговування повітряного руху України пропонує вартість послуг поліції охорони: **60 грн за одну годину** на одного працівника.
- (89) УПО в Кіровоградській області у своєму листі від 08.02.2016 № 215-13/31/1/01-2016 директору регіонального структурного підрозділу «Київцентраеро» та ДП Обслуговування повітряного руху України пропонує вартість послуг охорони на 2016 рік, які надаватимуться одним працівником поліції охорони – **55,40 грн/год. (додаток 4).**
- (90) За інформацією, наданою Департаментом поліції охорони у листі від 12.02.2016 № 527/43/01-2016 (п. 10), *«підпунктом 9 пункту 5 Положення про Національну поліцію України, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 визначено, що поліція охорони утримується за рахунок коштів від надання послуг охорони, які здійснюються на договірних засадах. Статтею 632 Цивільного кодексу України визначено, що ціна в договорі встановлюється за домовленістю сторін. Щодо збільшення/зменшення вартості витрат на послуги охорони для суб'єктів господарювання слід зазначити, що визначені суми за 1 годину охорони надаються на договірній основі між двома суб'єктами, питання про збільшення або зменшення вартості можливе на підставі розгляду відповідного обґрунтування однієї чи іншої сторони.... Також територіальні органи поліції охорони є великими платниками загальнодержавних та місцевих податків та зборів (у тому числі, податку на додану вартість, податку на прибуток) та не мають жодних податкових пільг. Проте, суб'єкти господарювання, які надають охоронні послуги, переважною більшістю знаходяться на спрощеній системі оподаткування і не є платниками ПДВ».*
- (91) За інформацією, наданою Департаментом поліції охорони у пункті 10 листа, вказується, що *«для визначення необхідного виду та вартості охорони, а саме: цивільна, поліцейська, пульт централізованого спостереження, денна, нічна, цілодобова охорона і т. і. працівниками поліції охорони здійснюється безпосереднє обстеження такого об'єкта, під час якого зазначається порядок здійснення охоронних послуг, кількість постів, їх дислокація».*
- (92) Вивчення пропозицій, які надаються територіальними органами поліції, свідчить, що найбільшу питому вагу серед послуг, які пропонуються територіальними органами поліції, становить поліцейська охорона, із визначенням вартості за одну годину.
- (93) Як правило, у пропозиціях територіальних органів охорони зазначається також вартість однієї години цивільної охорони.
- (94) Однією з найбільш затребуваних з боку отримувачів послуг охорони є пультова.

Переваги органів поліції охорони на ринку охоронних послуг

- (95) Щодо особливостей правового статусу співробітників поліції охорони, які можна розглядати як переваги на ринку охоронних послуг, слід назвати:
- право на носіння, зберігання і використання вогнепальної зброї та спеціальних засобів,
 - право на застосування низки превентивних поліцейських заходів і поліцейських заходів примусу, які передбачені законодавством про національну поліцію (фізичний вплив (сила); застосування спеціальних засобів; застосування вогнепальної зброї) та
 - додаткові гарантії захисту.
- (96) Так, на них, як працівників правоохоронних органів, на відміну від працівників приватних охоронних структур, поширюють свою дію норми Кримінального кодексу України (далі – **КК України**) щодо кримінальної відповідальності
- за погрозу або насильство щодо працівника правоохоронного органу (ст. 345),
 - за посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця (ст. 348),
 - за опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, державному виконавцю, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві, уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ст. 342).
- (97) Чинним законодавством також встановлено порядок та умови виплати грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без установа інвалідності працівника поліції (постанови КМУ від 12 травня 2007 року № 707 «Про затвердження порядку та умови виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності працівника міліції» та від 21 жовтня 2015 року № 850 «Про затвердження порядку та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без установа інвалідності працівника міліції»).
- (98) Отже, наразі органи поліції охорони мають подвійний статус:
- суб'єкти господарювання та
 - територіальні органи Національної поліції, яка є центральним органом виконавчої влади та служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Аналіз позицій органів поліції охорони з окремих питань

- (99) **Щодо фінансово-економічної діяльності, матеріально-технічного забезпечення Департамент поліції охорони звертає увагу на те, що фінансово-економічна діяльність та матеріально-технічне забезпечення поліції охорони більш регламентоване, порівняно з недержавними суб'єктами охоронної діяльності.**
- (100) Зокрема, у частині наявності методики розрахунку цін, затвердженої методики формування грошового забезпечення та заробітної плати, страхування персоналу, виплати щорічної матеріальної допомоги, визначення норм забезпечення та строків носіння форменого одягу, засобів індивідуального захисту та активної оборони, обов'язковості витрат на навчання, підготовку та перепідготовку, їх матеріально-технічне забезпечення.
- (101) Департамент поліції охорони підкреслює, що у сфері діяльності недержавних суб'єктів охоронної діяльності не регламентуються розрахунок цін, страхування персоналу, виплати щорічної матеріальної допомоги, норми забезпечення та строки носіння форменого одягу, засобів індивідуального захисту та активної оборони, обов'язковість витрат на навчання, підготовку та перепідготовку, їх матеріально-технічне забезпечення; формування грошового забезпечення та заробітної плати здійснюється у межах фонду оплати праці за

договором, а в більшості з недержавних суб'єктів охоронної діяльності - спрощена система оподаткування.

- (102) Порівнюючи вимоги до персоналу, які застосовуються до поліції охорони та недержавних суб'єктів охоронної діяльності, Департамент поліції охорони вказує, що в останніх не регламентуються підвищення кваліфікаційного рівня (в поліції охорони - один раз на три роки), атестування відповідності займаним посадам (в поліції охорони - періодично), професійна підготовка та навчання (в поліції охорони – щорічно із складанням заліків), оперативно-тактичні навчання, тренування на об'єкті (в поліції охорони - не менше двох разів на рік), бронювання посад під час мобілізації.
- (103) Крім того, попередні (періодичні психіатричний та наркологічний огляди в поліції охорони – щорічно, у недержавних суб'єктів охоронної діяльності – 1 раз на 3 роки, проходження медичного огляду в поліції охорони – щорічно, у недержавних суб'єктів охоронної діяльності – при прийнятті на роботу, перевірка на наявність судимості у недержавних суб'єктів охоронної діяльності – один раз на три роки, у поліції охорони - спеціальні перевірки при прийнятті на роботу кожні п'ять років.
- (104) Однак, на думку Комітету, виконання зазначених вимог не є ап'юрі показником якості послуг, які надаються. Оскільки в ринкових умовах ідентифікатором рівня якості послуг є визнання й прийняття їх саме споживачами, для задоволення потреб яких і створюються господарючі суб'єкти.
- (105) Встановлення додаткових умов та вимог до юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а також до їх персоналу, особливо без належного їх обґрунтування, може призводити лише до збільшення вартості послуг, у цьому випадку - на ринку охоронних послуг.
- (106) Під час робочій зустрічі як з боку представників поліції охорони, так і з боку окремих охоронних компаній приватної форми власності висловлювались нарікання на штучне заниження вартості послуг деякими приватними охоронними структурами, за рахунок виплати заробітних плат «в конвертах», податкової мінімізації та низької якості послуг.
- (107) Вказана інформація взята до відома, у роботі над звітом була використана інформація, яка надана з дотриманням установлених вимог, стосується предмету дослідження та компетенції Комітету.
- (108) При цьому нарікань на якість послуг органів поліції охорони ні з боку приватних охоронних структур, ні з боку суб'єктів господарювання з Переліку не висловлювалось, що свідчить про її високий рівень та привабливість для споживачів, попри високу вартість послуг органів поліції охорони.
- (109) Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання спеціалістів безпеки» у своєму листі від 16.05.2016 р. № 1-16/05,16 вказує: *«поліція охорони є єдиним підрозділом охорони, що здійснює озброєну охорону об'єктів по договорам і, беручи до уваги ситуацію в державі, може надати адекватну відсіч озброєному нападу на об'єкти, що охороняються як самими підрозділами поліції охорони, так, між іншим, і недержавними підприємствами охорони (договори реагування, тривожна сигналізація...».*
- (110) **Щодо відсутності державного контролю за діяльністю недержавних охоронних структур** на думку Департаменту поліції охорони наразі відсутній державний контроль та відповідні вимоги до фактичних засновників (у тому числі іноземних громадян і компаній), що не виключає витоку інформації за межі держави за умов залучення таких суб'єктів охоронної діяльності до охорони державних стратегічних об'єктів.
- (111) При цьому, на думку поліції охорони, з урахуванням ситуації, що склалася в Україні (тимчасова окупація АРК, антитерористична операція на сході України), існує обґрунтований ризик того, що за умов відсутності належного контролю за діяльністю приватних охоронних структур, можливим є залучення окремих приватних охоронних компаній злочинними елементами задля виконання незаконних завдань, посягань на територіальну цілісність та незалежність України, повалення Конституційного ладу.
- (112) Слід звернути увагу на те, що у МВС є інструмент контролю за відповідністю та якістю охоронних послуг, який за умов його недостатньої ефективності може удосконалюватись.

- (113) МВС, як центральний орган виконавчої влади у сфері охоронної діяльності, зокрема, її ліцензування, наділений важелями впливу на вказану сферу діяльності та механізмом контролю за допуском до неї й відповідністю цього ліцензованого виду діяльності встановленим вимогам.
- (114) Зокрема, МВС може проводити планові та позапланові перевірки діяльності суб'єктів охоронної діяльності, у тому числі у порядку реагування на скарги з боку споживачів.
- (115) При цьому неможливість належного застосування інструментів контролю або неефективність обраних механізмів та засобів не може бути підставою для усунення з ринків всіх без виключення учасників ринку окремої форми власності незалежно від вчинення/не вчинення порушень.
- (116) Як наслідок, наявного у МВС інструменту контролю, за умови вдосконалення його практичного застосування за відповідністю та якістю охоронних послуг, достатньо для забезпечення належного функціонування ринку охоронних послуг та вирішення проблем, на які вказує поліція охорони.

3.3 Приватні охоронні структури, як суб'єкти господарювання на ринку охоронних послуг

Правовий статус приватних охоронних структур

- (117) Приватні охоронні структури можуть діяти як юридичні особи чи як фізичні особи-підприємці.
- (118) Спеціальних вимог до організаційно-правової форми діяльності таких суб'єктів законодавством не встановлено.
- (119) Приватні охоронні структури є учасниками договірних зобов'язань і на них поширюють свою дію положення цивільного і господарського законодавства з урахуванням особливостей їх статусу, встановленого законодавством про охоронну діяльність.
- (120) Згідно пунктом 4 ПКМ № 960 охоронну діяльність можуть провадити на всій території України юридичні особи, а також фізичні особи - підприємці на підставі ліцензії за наявності матеріально-технічної бази, необхідної для провадження такої діяльності, та за умови виконання такими особами організаційних, кадрових і технологічних вимог, передбачених цими Ліцензійними умовами.
- (121) За інформацією, наданою Державною службою статистики України у листі від 06.05.2016 № 14.3-04/228-16 у 2014 році в Україні діяло 3357 приватних охоронних служб, чистий прибуток (збиток) яких склав 46605,2 тис. грн. з них 66,7% підприємств отримали прибуток у розмірі 379012,1 тис. грн, а 33,3% підприємств одержали чистий збиток у розмірі 332406,9 тис. грн. (інформація надана без врахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим (далі – АРК) та частини зони проведення антитерористичної операції) (додаток 5).
- (122) За 9 місяців 2015 року діяло 165 приватних охоронних служб, чистий прибуток (збиток) яких склав 162953,8 тис. грн. з них 60% підприємств отримали прибуток у розмірі 285287,8 тис. грн., а 40% підприємств одержали чистий збиток у розмірі 122334,0 тис. грн. (інформація надана без врахування тимчасово окупованої території АРК та частини зони проведення антитерористичної операції та без урахування діяльності малих підприємств) (додаток 6).
- (123) Наразі можна виділити такі послуги охорони, які надаються приватними охоронними структурами (юридичні особи та фізичні особи-підприємці) з урахуванням положень частини першої статті 5 Закону України «Про охоронну діяльність»:
- охорона фізичних осіб;
 - охорона майна фізичних та юридичних осіб.
- (124) Аналіз договорів охорони, наданих приватними охоронними структурами, суб'єктами господарювання - отримувачами послуг, а також проектів договорів поліції охорони та

договорів, укладених раніше з відповідними державними установами ДСО при МВС, свідчать про їх спільну природу в рамках окремих видів договору охорони.

- (125) Зміст цих договорів містить ідентичні істотні умови, звичайні умови цих договорів характеризуються схожістю.
- (126) Це умови щодо сторін, предмета договору, його ціни, прав та обов'язків сторін тощо. Є й специфічні умови, які зумовлені правовим статусом суб'єкта, який надає послуги охорони (поліції охорони).
- (127) Розрахунок вартості послуг охорони приватними охоронними структурами є абсолютно вільним, ринковим та базується на необхідних затратах, які несе суб'єкт господарювання, і на узгодженні ціни із замовником (додаток 7).
- (128) Відсутні особливості правового статусу співробітників приватних охоронних структур, аналогічних закріпленим у законодавстві для співробітників поліції охорони, а саме: право на вогнепальну зброю, на застосування заходів примусу (наприклад: фізичний вплив (сила); застосування вогнепальної зброї) та додаткових гарантій захисту (наприклад: кримінальної відповідальності за погрозу або насильство щодо приватного охоронця, за опір йому, виплату грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності тощо).

Зарубіжний досвід діяльності приватних охоронних структур

- (129) Як свідчить зарубіжний досвід, останніми роками для забезпечення безпеки орієнтуються не тільки на поліцію, а й на охоронні фірми.
- (130) Ця тенденція очевидна, її посилення пояснюється фінансовою привабливістю.
- (131) Багатьом урядовим органам зарубіжних країн вигідно передавати деякі другорядні правоохоронні функції приватним агентствам та компаніям і в такий спосіб помітно скорочувати витрати з бюджету на поліцію.
- (132) Так, у рамках роботи Комісії з попередження злочинності й кримінального правосуддя Економічної та соціальної ради Організації Об'єднаних Націй (далі – **ООН**) проводився збір інформації у ряду країн.
- (133) Згідно з пунктом 2 Записок Секретаріату цієї Комісії, основна роль і завдання, які виконують цивільні приватні служби безпеки, включають завдання, пов'язані з фізичним та електронним спостереженням і захистом фізичних і юридичних осіб, майна і перевезення майна за дорученням приватних осіб.
- (134) Деякі держави² згадали у числі обов'язків цих служб проведення розслідувань чи надання послуг приватного розшуку.
- (135) Поряд з цим декілька держав³ зазначили, що приватні служби безпеки забезпечують охорону порядку, займаються питаннями безпеки учасників масових заходів, таких як ярмарки і спортивні заходи⁴, також повідомляється про завдання з охорони аеропортів і забезпечення безпеки громадського транспорту.
- (136) Деякі держави⁵ згадали про наявність служб безпеки в рамках приватних підприємств, які ходять до числа цивільних приватних служб безпеки.
- (137) Крім того, Угорщина повідомила, що на її території існує два види цивільних приватних служб безпеки: компанії з охорони власності і Цивільний патруль, який є некомерційною організацією.
- (138) Усі держави повідомили, що цивільні приватні служби отримують контракти і виконують роботу лише у приватних володіннях або у приватних володіннях, до яких є доступ широкої громадськості.

² Аргентина, Боснія і Герцеговина (тільки Республіка Сербська та округ Брчко), Гватемала, Канада, Кіпр, Колумбія, Сальвадор, Російська Федерація, Філіппіни, Чеська Республіка та Еквадор.

³ Угорщина, Німеччина, Канада, Кіпр, Ліхтенштейн, Монако, Швейцарія, Ямайка та Японія.

⁴ Німеччина, Канада, Кіпр, Швейцарія, Швеція, Ямайка та Японія.

⁵ Боснія і Герцеговина (тільки Федерація Боснії і Герцеговини), Канада, Монако і Норвегія.

- (139) При цьому, однак, в Боснії і Герцеговині⁶, Лівійській, Арабській Джамахірії, Ліхтенштейні, Монако, Об'єднаних Арабських Еміратах, Швейцарії і Швеції контракти з приватними службами безпеки також уклали органи державної влади.
- (140) Наприклад, Об'єднані Арабські Емірати і Швейцарія користувались послугами цивільних приватних охоронних фірм для захисту об'єктів інфраструктури, зокрема, посольств; при цьому швейцарські муніципалітети регулярно наймали приватні фірми для виконання різноманітних завдань, особливо у сфері забезпечення безпеки громадського транспорту⁷.
- (141) Щодо проблемних питань у зв'язку з діяльністю цивільних приватних служб безпеки, відзначено, зокрема, що стосовно нагляду й регулювання державні органи повинні мати можливість встановлювати хто зрештою контролює компанії, які діють у сфері надання послуг цивільними приватними службами безпеки.
- (142) Контроль над такими компаніями дає злочинним елементам доступ до зброї, а також до використання можливостей для відмивання грошових коштів і взаємодії із співробітниками, яких можна було б використовувати в злочинних цілях.
- (143) У зв'язку із цим потрібен відповідний механізм перевірки цивільних приватних служб безпеки, як тих, до штату яких входять іноземні громадяни, так і тих, які наймають співробітників на місцевій основі з метою попередження і виявлення випадків контролю над цими службами з боку злочинних елементів⁸.
- (144) За інформацією, отриманою Комітетом, у Литві поліція та інші державні і офіційні органи безпеки, після змін у законодавстві у 2012 році не мають права пропонувати послуги за контрактами, конкурувати з приватними організаціями безпеки.
- (145) У Литві важливі об'єкти, які підлягають охороні державними і офіційними органами безпеки, перераховані у законах.
- (146) Це, наприклад, будівля і територія президентського палацу, парламенту і уряду (під охороною Департаменту VIP охорони при Міністерстві внутрішніх справ), гідроелектростанції, міжнародні аеропорти Вільнюс, Каунас і Паланга, будівлі на території Міністерства внутрішніх справ (Моті) і Міністерства закордонних справ (під охороною служби громадської безпеки при Моті), посольств і консульств (під охороною поліції).
- (147) Ці об'єкти можуть бути згруповані в наступні категорії: важливі органи державної влади, важливі об'єкти енергетичної інфраструктури, важливі об'єкти транспортної інфраструктури, важливі об'єкти медичної інфраструктури, посольства.
- (148) Перераховані об'єкти можуть бути захищені тільки офіційними органами безпеки.

3.4 Публічні юридичні особи та/чи їх структурні підрозділи (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо).

Правовий статус

- (149) Правовими підставами створення та надання охоронних послуг такими суб'єктами є низка нормативно-правових актів: ГК України, Закони України «Про підприємництво», «Про електроенергетику», «Про нафту і газ», «Про трубопровідний транспорт», «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» тощо.
- (150) Вони можуть бути створені як у формі юридичної особи публічного права, так і функціонувати як структурний підрозділ відповідної юридичної особи.

⁶ Тільки у Федерації Боснії і Герцеговини; у Республіці Сербській та окрузі Брчко ця практика заборонена.

⁷ Гражданские частные службы безопасности: надзор за их деятельностью, их роль и вклады предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности. - Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, Записки Секретариата, Вена, 11-15 апреля 2011 года.- Электронный ресурс. - <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>

⁸ П. 46 Доклада о работе совещания Группы экспертов по гражданским частным службам безопасности, проходившего в Вене 12-14 октября 2011 года. - Электронный ресурс. - <https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp>

- (151) Об'єднуючою ознакою вказаних суб'єктів надання охоронних послуг є включення їх до відання спеціальних суб'єктів управління.
- (152) Згідно з пунктом 1.2 Наказу Міністерства палива та енергетики України (далі – **Мінпаливенерго**) № 480, яким затверджено Положення про відомчу воєнізовану охорону Міністерства енергетики та вугільної промисловості України,
відомча воєнізована охорона - спеціалізоване охоронне підприємство, що здійснює охорону особливо важливих об'єктів електроенергетичного, ядерно-промислового, вугільно-промислового, торфодобувного та нафтогазового комплексів, визначених законодавством (далі – об'єкти ПЕК), які належать до сфери управління Міненерговугілля та господарських товариств, щодо яких Міненерговугілля здійснює управління корпоративними правами держави.
- (153) Відповідно до пунктів 1.3 та 1.4 наказу Мінінфраструктури від 25.08.2011 № 339, яким затверджено Типове положення про службу морської безпеки порту,
служба морської безпеки (далі – **СМБ**) створюється у встановленому законом порядку адміністрацією морських портів України, власниками морських терміналів та портовими операторами.
- (154) СМБ є структурним підрозділом адміністрації морських портів України, морського терміналу або портового оператора, який відповідає за впровадження й підтримання належного рівня морської безпеки в адміністрації морських портів України, морського терміналу або портового оператора, підтримання режиму перебування в порту, захист об'єктів портової інфраструктури, суден, що перебувають в адміністрації морських портів України, морського терміналу або портового оператора, їх екіпажів і пасажирів від актів піратства, тероризму, актів незаконного втручання та інших протиправних дій.
- (155) Відповідно до пункту 1.3 наказу Мінінфраструктури від 15.04.2013 № 220, яким затверджено Типове положення про загін охорони морського порту, загони охорони створюються адміністрацією морських портів України, власниками морських терміналів та портовими операторами, а їх основними завданнями (п. 3.1) є:
- охорона об'єктів інфраструктури морського порту;
 - здійснення контролю за доступом на територію морського порту; підтримання громадського порядку на території морського порту;
 - забезпечення охорони і захисту суден, екіпажів суден і пасажирів, а також вантажів у межах морського порту.
- (156) Постановою КМУ від 11 січня 1994 року № 7 затверджено Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті, відповідно до пункту 1 якого
відомча воєнізована охорона на залізничному транспорті - система спеціалізованих воєнізованих організацій, що здійснюють охорону вантажів на шляху прямування, об'єктів на підприємствах, в установах та організаціях, що входять до сфери управління Укрзалізниці, а також забезпечують проведення заходів, спрямованих на запобігання та гасіння пожеж на них.
- (157) Відповідно до пункту 1.2 Положення про відомчу воєнізовану охорону підприємств, що належать до сфери управління Державного космічного агентства України, затвердженого наказом Державного космічного агентства України від 20.07.2012 № 281,
відомча воєнізована охорона є системою підрозділів, створених для охорони об'єктів та майна підприємств, що належать до сфери управління Державного космічного агентства України, визначених у Переліку підприємств, що належать до сфери управління Державного космічного агентства України, об'єкти та майно яких охороняються підрозділами відомчої воєнізованої охорони (додаток 1).
- (158) Підрозділи відомчої воєнізованої охорони є структурними підрозділами підприємств, визначених у Переліку підприємств, що належать до сфери управління Державного космічного агентства України, об'єкти та майно яких охороняються підрозділами відомчої воєнізованої охорони.

Правові особливості діяльності

- (159) Як правило, відомча воєнізована охорона має чітку структуру (наприклад: відомча воєнізована охорона Міністерства палива та енергетики України складається з підрозділів управління, відокремлених загонів, команд, груп та відділень, команд службового собаківництва).
- (160) Згідно пунктом 2.4 Наказу Мінпаливенерго № 480 охорона особливо важливих об'єктів ПЕК здійснюється відокремленими структурними підрозділами відомчої воєнізованої охорони відповідно до укладених договорів.
- (161) Для працівників охорони встановлюється обов'язкова професійна підготовка з розрахунку 50 годин на рік у межах робочого часу.
- (162) Особи, прийняті до відокремлених підрозділів відомчої воєнізованої охорони, проходять початкову підготовку за встановленою 16-годинною програмою.
- (163) Працівники охорони відповідно до чинного законодавства України забезпечуються спеціальними засобами самооборони, засобами індивідуального захисту, вогнепальною зброєю, засобами зв'язку.
- (164) Працівники охорони, які згідно з чинним законодавством України не отримали дозволу на право носіння зброї, під час виконання службових обов'язків забезпечуються спеціальними засобами самооборони (п. 3.10 - 3.12 Наказу Мінпаливенерго № 480).
- (165) Фінансове та матеріально-технічне забезпечення відомчої воєнізованої охорони, будівництво її об'єктів і споруд, забезпечення спеціальною технікою і обладнанням, форменим одягом, засобами зв'язку здійснюється згідно з чинним законодавством України (п. 10.1 Наказу Мінпаливенерго № 480).
- (166) Придбання, перевезення, зберігання, облік та використання зброї, боєприпасів до неї, спеціальних засобів самооборони у відокремлених підрозділах відомчої воєнізованої охорони здійснюються відповідно до наказу Мінпаливенерго від 12.05.2004 № 250 «Про затвердження Інструкції про порядок придбання, перевезення, зберігання, обліку та використання вогнепальної зброї і боєприпасів до неї, спеціальних засобів самооборони, а також пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів підрозділами відомчої воєнізованої та сторожової охорони, що здійснюють охорону об'єктів електроенергетики», зареєстрованого в Мін'юсті 22.06.2004 за № 760/9359 (п. 10.2 Наказу Мінпаливенерго № 480).
- (167) Крім того, постановою КМУ від 14 квітня 2004 року № 460 затверджено Порядок взаємодії відомчої воєнізованої охорони з органами (підрозділами) внутрішніх справ, Служби безпеки, Збройних Сил, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи у разі виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах підвищеної небезпеки.
- (168) Так, згідно з пунктом 2 цієї постанови об'єктами підвищеної небезпеки, під час охорони яких організовується і здійснюється взаємодія згідно з цим Порядком, є тепло- і гідроелектростанції, сховища нафто- і радіоактивних відходів, нафто- і газопереробні виробництва, газо- і нафтоперекачувальні станції, головні споруди та установки комплексної підготовки нафти і газу, повітряні та підводні переходи магістральних трубопроводів, промислові трубопроводи, газогольдерні установки та інші об'єкти підвищеної небезпеки, щодо яких існує реальна загроза виникнення надзвичайних ситуацій.
- (169) Згідно пунктом 6 цієї постанови заходи з організації взаємодії здійснюються у разі виникнення надзвичайних ситуацій відомчою воєнізованою охороною та органами (підрозділами) взаємодії згідно з планами охорони вказаних об'єктів і взаємодії, що розробляються і затверджуються керівниками підприємств, об'єкти яких охороняються, разом з керівниками відомчої воєнізованої охорони та відповідних органів (підрозділів) взаємодії, а в разі проведення антитерористичних операцій - згідно з планами їх

проведення, що розробляються і затверджуються в порядку, передбаченому законодавством про боротьбу з тероризмом.

- (170) На високий рівень підготовки працівників відомчої охорони звертають увагу у своїх листах ряд суб'єктів господарювання з Переліку.
- (171) Так, ПАТ «Укргідроенерго» у своєму листі від 17.03.2016 № 16-2/1751, зазначає, що *«система охорони товариства напрацьована роками, періодично проводяться навчання та тренування з антитерористичного захисту із залученням всіх регіональних підрозділів, що здійснюють заходи боротьби з тероризмом. У вказаних заходах представники державної служби охорони участі не брали та не мають відповідного досвіду щодо охорони та антитерористичного захисту важливих об'єктів гідроенергетики.....для забезпечення виконання покладених завдань, підрозділи відомчої воєнізованої охорони товариства оснащені зразками сучасної вогнепальної зброї, засобами індивідуального захисту, спеціальними засобами самооборони та зв'язку відповідно до діючих нормативних актів Міненерговізуля та МВС України.*
- (172) Наразі послуги охорони надаються публічними юридичними особами та/або їх структурними підрозділами (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки, тощо) для охорони окремих об'єктів, які відповідно до законодавства мають охоронятися саме такими учасниками ринку охоронних послуг.

Вартість послуг

- (173) Вартість послуг відомчої охорони, як впливає з відповідей суб'єктів господарювання з Переліку, є нижчою, ніж пропонується органами поліції охорони, вона не регламентується окремими договорами, так як суб'єкти забезпечення відомчої охорони мають статус працівників відповідних суб'єктів господарювання оплата праці яких здійснюється в установленому законодавством порядку.
- (174) При цьому, наприклад, ПАТ «Укргідроенерго» вартість їх послуг включається до складу тарифу на електроенергію.
- (175) Відповідно зростання витрат на охоронні послуги потягне за собою зростання тарифів.
- (176) Так, ПАТ «Укргідроенерго» у своєму листі від 17.03.2016 № 16-2/1751 зазначає, що *«Всі фінансові витрати на забезпечення охорони і безпеки ГЕС і ГАЕС товариство щорічно затверджують відповідною постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг шляхом включення у тариф на електричну енергію, що реалізується ПАТ «Укргідроенерго» з урахуванням інвестиційної складової для фінансування заходів з охорони».*
- (177) Щодо вартості послуг органів поліції охорони суб'єкти господарювання з Переліку зазначають наступне.
- (178) ПАТ «Укргазвидобування» у листі від 16.02.2016 № 7/2-010-1103 інформує: *«органами поліції пропонувалось Товариству безумовно передати всі об'єкти під їх охорону. Основні умови надання послуг з охорони викладені у листі від 13.12.15 (копія додається). При проведенні перемовин Товариством було заявлено, що запропонована вартість охоронних послуг є неприйнятна. Після з'ясування кількості об'єктів та вимог до їх охорони, представники поліції охорони заявили, що не мають фізичної та технічної можливості забезпечити охорону всіх об'єктів».* При цьому ряд договорів ПАТ «Укргазвидобування» з поліцією охорони було укладено на охорону об'єктів газопромислового управління (далі – ГП) «Полтавагазвидобування» та ГП «Шебелингазвидобування».
- (179) ДП «НЕК «УКРЕНЕРГО» у листі від 22.01.2016 № 09-09-3/712 повідомляє: *«на даний час ДП «НЕК Укренерго» спільно з органами поліції охорони провели попередні розрахунки вартості охоронних послуг з охорони ПС 750 кВ підрозділами поліції. Вартість послуг, які пропонуються поліцією охорони, перевищують заплановані витрати на власну охорону даних об'єктів у два рази».*

3.5 Національна гвардія та інші спеціально уповноважені на те органи

- (180) Національна гвардія та інші спеціально уповноважені на те органи, які не є учасниками ринку, як, наприклад, органи охорони державного кордону, з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України, здійснюють охорону окремих об'єктів особливого значення безоплатно в силу виконання повноважень, визначених законодавством.
- (181) Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про Національну гвардію України» Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України, до її основних функцій віднесено, зокрема, охорону ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, спеціальних вантажів, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, тощо (ч. 1, 2 ст. 2 цього Закону).
- (182) Послуги охорони, які надаються Національною гвардією України відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» та прийнятих на його виконання підзаконних актів:
- охорона ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;
 - охорона спеціальних вантажів, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;
 - охорона дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні;
 - охорона центральних баз матеріально-технічного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України тощо.
- (183) У результаті прийняття ПКМ № 937 виникли правові колізії в частині повноважень охорони Національної гвардії України та поліції охорони, пов'язані насамперед з невизначеністю конкретних об'єктів або критеріїв, за якими обираються об'єкти, що підлягатимуть охороні або поліцією охорони, або Національною гвардією.

4 ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ НА РИНКУ ОХОРОННИХ ПОСЛУГ.

4.1 Міністерство внутрішніх справ України

- (184) Міністерство внутрішніх справ України у сфері охоронних послуг наділено низкою повноважень, розгляду яких має передувати аналіз особливостей правового статусу цього центрального органу виконавчої влади, реформування якого наразі триває.
- (185) Відповідно до пункту 4.4 Указу Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, яким затверджено Стратегію національної безпеки України (далі – **УП № 287/2015**), реформа МВС має забезпечити максимально доцільну консолідацію правоохоронної діяльності у сфері його відповідальності, позбавлення невластивих контрольних і дозвільних функцій, підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів, трансформацію у цивільний центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах правоохоронної діяльності, захисту державного кордону, міграційної діяльності та цивільного захисту.
- (186) Національна поліція як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовуватиметься через МВС, виконуватиме функції у сферах протидії злочинності, зокрема організованих, та забезпечення громадського порядку; для підтримання громадського порядку на місцях органи місцевого самоврядування створюватимуть у межах власних бюджетів муніципальну поліцію.
- (187) Розвиток Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями має бути спрямований на збільшення її можливостей щодо забезпечення громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури, участі в охороні й обороні державного кордону України, а також підтримки операцій ЗСУ у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період.
- (188) Функції Національної поліції України та Національної гвардії України, визначені в УП № 287/2015, не розмежовано в Законі про поліцію та не враховано у ПКМ № 937, що зумовило потребу здійснення аналізу висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 20.05.2015 (далі - **Висновок**) та зауважень Головного юридичного управління Верховної Ради України від 02.07.2015 (далі – **Зауваження**), які готувались до проекту Закону України «Про національну поліцію» (реєстраційний № 2822), низку інших джерел інформації.
- (189) За результатами аналізу системи та координації діяльності поліції, у Висновку зазначається, що застосований суб'єктом законодавчої ініціативи підхід не відповідає ustalеним в теорії держави і права та науці державного управління уявленням про орган державної влади, й центральний орган виконавчої влади зокрема.
- (190) Про вразливість такого підходу свідчить і зміст статті 12 законопроекту, згідно з якою Національна поліція є системою державних органів, яка складається з центрального органу управління Національною поліцією та територіальних органів Національної поліції.
- (191) Звернено увагу, що в результаті поряд з Міністерством внутрішніх справ виникне ще один «центральный орган», який має здійснювати управління поліцією, що є не зовсім вдалим з точки зору чіткості та ефективності управління.
- (192) З огляду на положення статей 1, 6, 16, 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Положення про Міністерство внутрішніх справ України, критично оцінено відповідні положення проекту Закону про поліцію і в Зауваженнях⁹.
- (193) У рамках спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи «Посилення впровадження європейських стандартів прав людини в Україні» було підготовлено коментар генерального директорату з прав людини та верховенства права (директорату з

⁹ Електронний ресурс. - http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55082

прав людини) Ради Європи до проектів Законів України «Про органи внутрішніх справ» та «Про національну поліцію»¹⁰ (далі – **Коментар генерального директорату**).

- (194) Щодо питань, які становлять предмет дослідження, слід зазначити наступне.
- (195) У Ключових рекомендаціях Коментаря генерального директорату зазначено, що обидва проекти Законів, проект Закону України «Про органи внутрішніх справ» та проект Закону про поліцію мають більш чітко визначати функції та сутність поліції. У Розділі III, який стосується системи Національної поліції та статусу поліцейських, вказано, що бракує опису повноважень різних структурних одиниць або підрозділів Національної поліції.
- (196) *«Автори законопроекту (Міністерство внутрішніх справ України) роз'яснили, що під терміном «поліція охорони» мається на увазі служба охорони у структурі поліції, а не підрозділ, наділений повноваженнями із забезпечення державної безпеки. У зв'язку з цим, хоч це і не є формальною вимогою щодо детального визначення у проекті Закону повноважень різних підрозділів Національної поліції, зазначених у статті 12 проекту Закону про поліцію, було б доцільним визначити їх у певному загальнодоступному документі. Варто дещо конкретизувати структури, що входять до складу центрального органу управління поліції. Надмірна концентрація влади в руках керівника Національної поліції не є позитивною з точки зору розвитку демократичної культури в українській поліції та не відображає повною мірою принципи, визначені статтями 17 (чітка підпорядкованість) та 18 (ефективні структури поліції) ЄКПЕ».*
- (197) У зв'язку із цим у Коментарі генерального директорату було сформовано Рекомендацію 18: статтями 12, 13 та 22 проекту Закону про поліцію має бути визначено функції різних підрозділів та центрального органу управління Національною поліцією.
- (198) Центром Разумкова в рамках проекту «Правоохоронна системи України: стан, проблеми, перспективи реформування», виконаного за підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерландів (Програма MATRA), було підготовлено інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу «Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ», який відбувся 16 квітня 2015 року в місті Києві.
- (199) У пункті 6.11 цих матеріалів вказано, що *«особливу увагу у процесі вдосконалення нормативно-правової (законодавчої) бази слід приділити перегляду і більш чіткому врегулюванню наступних проблемних аспектів: • визначення та розмежування функцій і повноважень МВС, уникнення безпідставного їх дублювання у системі центральних органів виконавчої влади; • встановлення статусу окремих підрозділів у структурі МВС (особливо статусу спеціальних підрозділів); • повноваження працівників ОВС (усунення невідповідностей між положеннями Конституції, КПК, законів, відомчих документів); • уникнення дублювання функцій підрозділів ОВС, позбавлення функцій, невласливих правоохоронному органу, усунення передумов для корупційних діянь; • передумови зловживання владою з боку правоохоронців, чіткість критеріїв правомірності застосування сили (засобів примусу від опитування до застосування зброї)».*
- (200) У пункті 6.16 акцентовано увагу на тому, що *«з метою протидії корупції слід поступово позбавляти МВС та підпорядковані структури права надання сервісних послуг на платній основі, забезпечивши належне й виключно бюджетне фінансування відповідних служб»*¹¹.
- (201) Відповідно до пункту 11 постанови КМУ «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 5 серпня 2015 року № 609 органом ліцензування, який здійснює ліцензування охоронної діяльності, визначено МВС. Поліція охорони входить до складу Національної поліції, тому її діяльність спрямовується та координується КМУ через МВС.
- (202) Відповідно до частини третьої статті 4 Закону України «Про охоронну діяльність» центральний орган виконавчої влади у сфері охоронної діяльності:

¹⁰ Електронний ресурс. - <http://www.slideshare.net/TarasSydorzhovsky/final-opinion-on-national-police-draft-laws-ukr>

¹¹ Електронний ресурс. - http://www.razumkov.org.ua/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf

- затверджує ліцензійні умови провадження охоронної діяльності;
 - затверджує порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження охоронної діяльності;
 - видає та переоформляє ліцензії на здійснення охоронної діяльності, видає дублікати таких ліцензій та приймає рішення про визнання їх недійсними;
 - здійснює у межах своєї компетенції контроль за додержанням суб'єктами охоронної діяльності ліцензійних умов шляхом проведення планових та позапланових перевірок;
 - приймає рішення про усунення недоліків, анулювання ліцензії на охоронну діяльність;
 - вносить до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомості про ліцензування господарської діяльності суб'єкта охоронної діяльності.
- (203) При цьому ліцензія надається саме на здійснення охоронної діяльності в широкому її розумінні, без зазначення виду охорони (фізична, технічна, група швидкого реагування, з використанням спецзасобів тощо).
- (204) Законодавчо обов'язок отримання в МВС ліцензії на здійснення охоронної діяльності покладено на кожного із зазначених учасників.
- (205) МВС може проводити планові та позапланові перевірки діяльності суб'єктів охоронної діяльності, у тому числі у порядку реагування на скарги з боку споживачів.
- (206) За результатами таких перевірок можуть складатися акти, наприклад, про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для одержання ліцензії, про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності, про відмову ліцензіата від проведення перевірки органом ліцензування або спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування тощо.
- (207) Вказане може стати підставою для анулювання ліцензій (ст. 7 Закону України «Про охоронну діяльність»).
- (208) Наказом МВС № 85 затверджено уніфіковану форму акту, який складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері охоронної діяльності.
- (209) Під час таких перевірок вивчається низка питань, як то організаційні, питання дотримання кадрових, технологічних вимог тощо.

4.2 Кабінет Міністрів України.

- (210) Відповідно до частини другої статті 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед КМУ, підзвітні та підконтрольні йому.
- (211) Відповідно до частини другої статті 1 Закону про поліцію діяльність поліції спрямовується та координується КМУ через МВС згідно із законом.
- (212) Відповідне положення закріплено в пункті 1 Положення про Національну поліцію. Органи поліції охорони функціонують як територіальні органи Національної поліції (ПКМ № 834).
- (213) Згідно з частиною першою статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до основних завдань КМУ належать, зокрема, забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону.
- (214) Таким законом є Закон України «Про управління об'єктами державної власності», відповідно частини першої статті 5 якого КМУ є суб'єктом управління, що визначає об'єкти управління державної власності, стосовно яких виконує функції з управління, а

також об'єкти управління державної власності, повноваження з управління якими передаються іншим суб'єктам управління, визначеним цим Законом.

- (215) Відповідно до частини другої статті 5 цього Закону здійснюючи управління об'єктами державної власності, КМУ, зокрема, визначає органи виконавчої влади та державні колегіальні органи, які здійснюють функції з управління об'єктами державної власності, затверджує перелік об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави.
- (216) Прийняття КМУ ПКМ № 937 є результатом реалізації ним його публічно-правових повноважень регулятивного характеру.
- (217) Одночасно, затверджуючи ПКМ № 937 та визначаючи в ній суб'єкта надання охоронних послуг (поліція охорони), визначених у ній об'єктів, КМУ стосовно вказаних у ній суб'єктів господарювання виступає від імені власника (держави), а не регулятора ринку охоронних послуг.
- (218) Відповідно до частини третьої статті 13 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» вимоги щодо організації та здійснення заходів охорони об'єктів державної власності визначають спільно відповідні суб'єкти управління та Національна поліція.
- (219) Відповідно частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» КМУ сприяє розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальної спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури.
- (220) Тобто, поле розсуду КМУ у впровадженні заходів, що можуть обмежити ефективність правил конкуренції, має визначені законом межі.
- (221) КМУ має утримуватись від застосування заходів, які можуть позбавити положення, якими встановлені правила конкуренції, ефективності.
- (222) Українська федерація професіоналів безпеки вважає, що *«ні Кабінет Міністрів України, ні Національна поліція України, ні МВС України не мають повноважень встановлювати зобов'язання для усіх суб'єктів господарювання державної форми власності до укладення договорів на охорону виключно з органами поліції охорони; зменшувати обсяги цивільної відповідальності поліції охорони, у порівнянні з іншими учасниками ринку охорони, лише охороною об'єктів нерухомості; поширювати цей обов'язковий вид охорони на об'єкти інших форм власності»* (лист від 22.12.2015 № 142).
- (223) Прийняттям ПКМ № 937 КМУ надано виключне право на надання послуг охорони на визначені у ПКМ № 937 об'єкти органам поліції охорони, які є територіальними органами Національної поліції, діяльність якої спрямовується та координується КМУ через МВС та голова якої призначається на посаду й звільняється з посади КМУ за поданням Прем'єр-міністра України, внесеним на підставі пропозицій МВС (п. 10 Положення про Національну поліцію), та який у свою чергу призначає на посаду та звільняє з посади керівників територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції за погодженням з МВС (пп. 12 п. 11 Положення про Національну поліцію) **(додаток 8)**.

4.3 Інші державні органи.

- (224) У формуванні переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями, об'єктів критичної інфраструктури та інших об'єктів, встановлення особливих правил охорони яких визначено законодавством, критеріїв такого формування, має здійснюватись за участю низки уповноважених органів.
- (225) Наприклад, відповідно до пункту 3 ПКМ № 421 включення об'єктів до переліку здійснюється відповідно до критеріїв, які затверджуються МВС за погодженням з

Міністерством оборони України (далі – **Міноборони**) та Служби безпеки України (далі – **СБУ**).

- (226) Пропозиції щодо включення об'єктів до переліку подають МВС центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, інші державні органи (п. 4 ПКМ № 421). Такі критерії затверджено наказом МВС від 01.09.2015 № 1053.
- (227) Попередній розгляд пропозицій про включення об'єктів до переліку, підготовка висновків і рекомендацій щодо такого включення здійснюються ДСО при МВС із залученням уповноважених представників Міноборони та СБУ (за згодою) та в разі потреби - Фонду державного майна (п. 6 ПКМ № 421).
- (228) З урахуванням висновків і рекомендацій ДСО при МВС зазначене Міністерство за погодженням із заінтересованими органами складає проект переліку та подає його в установленому порядку на затвердження КМУ (п. 7 ПКМ № 421).
- (229) Як впливає з п. 2 ПКМ № 83 міністерствам, іншим суб'єктам управління об'єктами державної власності доручено систематично переглядати затверджений цією постановою перелік і подавати в разі потреби щороку до 10 липня Міністерству економічного розвитку і торгівлі обґрунтовані пропозиції щодо кожного об'єкта для прийняття Кабінетом Міністрів України рішення про внесення до нього змін.

5 АНАЛІЗ ОБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ, ВИЗНАЧЕНИХ ПЕРЕЛІКОМ ДО ПКМ № 937.

- (230) Відносини охорони майна, виникнення яких зумовлене прийняттям ПКМ № 937, торкнулись споживачів (отримувачів) послуг охорони у кількості – 72, визначених у Переліку у формі додатку до ПКМ № 937.
- (231) Цей Перелік сформований у вигляді таблиці із зазначенням коду юридичної особи згідно з ЄДРПОУ (додається).
- (232) В аналізованій ПКМ № 937 допущено підміну понять «об'єкт» та «суб'єкт».
- (233) Так, Міненерговугілля у своєму листі до МВС вказує, що *«зміст 2-го стовпчика таблиці додатку Постанови № 937 не в повній мірі відповідає його назві «Найменування об'єкта» тому, що в змісті вказані суб'єкти господарювання (підприємства, товариства та компанії, а не об'єкти цих суб'єктів господарювання, що підлягають охороні).*
- (234) ПАТ «Укрнафта» у листі від 16.02.2016 № 21.3/25 також відзначає, що ПКМ № 937 *«затверджено, власне, не перелік об'єктів, що мають стратегічне значення для економіки держави, а перелік підприємств, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 р. № 83 ».*
- (235) Дійсно, Перелік до ПКМ № 937 більшою мірою сформовано на основі ПКМ № 83. Це, наприклад, ДП «Національна енергетична компанія «Укренерго», ПАТ «Укрнафта», ПАТ «Державне акціонерне товариство «Чорноморнафтогаз», ДП «Підприємство із забезпечення нафтопродуктами», НАК «Нафтогаз України», ДП «Енергоринок», ПАТ «Центренерго», ДП «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом», ПАТ «Укргазвидобування», ПАТ «Укртрансгаз», дочірня компанія «Газ України», ПАТ «Укртранснафта».
- (236) Згідно з частиною першою статті 62 ГК України підприємство - самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому цим Кодексом та іншими законами.
- (237) Як впливає з частини першої статті 63 ГК України, державним є підприємство, що діє на основі державної власності.
- (238) Слід розмежовувати підприємство, як суб'єкт господарювання, та підприємство – як об'єкт нерухомості (згідно з частиною третьою ст. 191 ЦК України підприємство як єдиний майновий комплекс є нерухомістю).
- (239) Структура та зміст Переліку до ПКМ № 937 свідчать, що він є, фактично, переліком суб'єктів-споживачів (72 юридичні особи), щодо яких зазначено індивідуалізуючі ознаки: найменування та код згідно з ЄДРПОУ.
- (240) При цьому слід враховувати, що в цих юридичних осіб можуть бути філії та представництва, наділені майном юридичної особи, що їх створила; до майна юридичної особи може входити не лише нерухоме майно, а й рухоме, та й підприємство, як об'єкт нерухомості, і його частина можуть бути окремими об'єктами правочинів (у тому числі договорів охорони).
- (241) Слід зазначати, що через наявність у Переліку великих корпорацій, до складу яких входять інші юридичні особи, склалась неоднакова правозастосовна практика щодо включення/не включення до переліку нерухомого майна, яке підлягає охороні, майна як юридичних осіб, найменування та код ЄДРПОУ яких вказаний у додатку до ПКМ № 937, так і нерухомого майна юридичних осіб, які входять до складу зазначених у додатку до ПКМ № 937 юридичних осіб.
- (242) Так, ДК «Укроборонпром» у своєму листі від 18.02.2016 № UOP-4.4-1521 повідомляє: *«...на деякі підприємства – учасники Концерну з обласних управлінь поліції надходять листи, в яких до підприємств доводиться інформація про те, що Концерн (ЄДРПОУ*

37854297) включено до переліку об'єктів державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна яких здійснюється виключно органами поліції охорони, на договірних засадах, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності». Мотивуючи тим, що підприємства входять до складу Концерну, їм пропонується протягом місяця провести робочі зустрічі та створити міжвідомчі робочі групи з питань організації перевірки технічної укріпленості та подальшої охорони даних підприємств. При цьому, органами поліції охорони береться до уваги, що в постанові Кабінету Міністрів України № 937 зазначено лише Державний концерн «Укроборонпром» як окрему юридичну особу із кодом ЄДРПОУ 37854297. В той же час, підприємства - учасники Концерну є окремими юридичними особами кожне з своїм кодом ЄДРПОУ і у відповідності до п.13 Статуту зберігають статус юридичної особи та господарську самостійність, а згідно п. 9 Статуту підприємства – учасники Концерну не несуть відповідальності за зобов'язаннями Концерну».

- (243) До прийняття ПКМ № 937 на ринку охоронних послуг, у тому числі й при наданні послуг охорони визначеним у Переліку суб'єктам господарювання, що мають важливе чи стратегічне значення для економіки держави, діяли паралельно державні установи ДСО при МВС (органи поліції охорони), приватні охоронні структури; публічні юридичні особи та/чи їх структурні підрозділи (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо).
- (244) Охорону окремих об'єктів забезпечували спеціально уповноважені на те органи, які не є учасниками ринку.
- (245) Кожен учасник ринку здійснював свою діяльність на загальному ринку охоронних послуг та по відношенню до кожного із споживачів послуг, однак враховував при цьому спеціальні вимоги нормативно-правових актів.
- (246) Тобто, дія окремих постанов Уряду, які врегульовували питання охорони окремих особливо чи стратегічно важливих об'єктів, не перешкоджала вільному функціонуванню ринку охоронних послуг, він залишався відкритим для всіх його учасників, хоча і з певними обмеженнями, які стосувались конкретних об'єктів та конкретного нерухомого майна.
- (247) У результаті прийняття ПКМ № 937 почався процес заміщення приватних охоронних структур на новосформованому сегменті ринку охоронних послуг, виникла проблема дублювання органами поліції охорони функцій інших органів державної влади (Національної гвардії України), суб'єктів відомчої воєнізованої охорони та інших спеціально уповноважених суб'єктів щодо забезпечення охорони об'єктів стратегічного значення для економіки і безпеки держави та інших особливо важливих об'єктів, що може спричинити дискрецію повноважень.
- (248) Порядок і критерії формування переліку об'єктів, які мають стратегічне чи інше особливе значення, закріплено у ПКМ № 421, ПКМ № 999, Наказі № 1546, Наказі МВС № 1053
- (249) Українська федерація професіоналів безпеки у своєму листі від 29 лютого 2016 року № 13 зазначає, що «до цього часу правова категорія «особливо важливий об'єкт», у тому числі державної форми власності, як спеціальний предмет правового регулювання охоронної галузі не визначений».
- (250) Більш того, ПКМ № 937 не враховано критерії віднесення об'єктів до числа «об'єктів стратегічного значення для економіки і безпеки держави» та розмежування у законодавстві таких об'єктів, як «об'єкт критичної інфраструктури», «особливо важливий об'єкт права державної власності», «об'єкт державної власності, що має стратегічне значення для економіки і безпеки держави».
- (251) Зазначене потягло за собою виникнення правових колізій в частині розмежування пооб'єктної компетенції суб'єктів охоронної діяльності у разі, коли забезпечення охорони в силу приписів законодавства є обов'язковим.

- (252) З редакції ПКМ № 937 не випливає, які саме з об'єктів нерухомого майна, що належать визначеним у ній суб'єктам господарювання, є такими, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави.
- (253) До складу нерухомого майна, яке належить таким суб'єктам господарювання, відносяться об'єкти різного цільового призначення, низка з яких стратегічного чи іншого особливого значення не мають, наприклад, будівлі адміністративного призначення.
- (254) Оскільки ПКМ № 937 було визначено перелік не об'єктів, що підлягатимуть охороні органами поліції охорони, а суб'єктів господарювання, на практиці, за інформацією суб'єктів з Переліку та Національної поліції, саме суб'єкти господарювання визначають перелік тих їх об'єктів, які підлягатимуть охороні поліцією охорони та/або приватними структурами чи відомчою охороною.
- (255) При цьому, за відсутності нормативно визначених та закріплених понять: об'єкта стратегічного значення для економіки і безпеки держави, об'єкта критичної інфраструктури, особливо важливого об'єкта права державної власності, об'єкта державної власності, що має стратегічне значення для економіки і безпеки держави, віднесення до їх числа тих чи інших об'єктів безпосередньо суб'єктами господарювання ускладнюється і набуває суб'єктивного характеру.
- (256) Крім того, законодавчо не закріплено норму, за якою з боку держави здійснювався б контроль за віднесенням суб'єктами з Переліку певних його об'єктів до тієї чи іншої категорії, що на практиці не дозволяє досягти мети щодо забезпечення більш дієвого та ефективного захисту й охорони особливих для держави об'єктів та забезпечення безпеки

- 6 ВПЛИВ ПКМ № 937 НА СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ, ОХОРОНА ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОСТІ ЯКИХ ПЕРЕДБАЧЕНА ПЕРЕЛІКОМ.**
- (257) З прийняттям ПКМ № 937 розпочалась робота, спрямована на її виконання, як зі сторони суб'єктів з Переліку, так і зі сторони поліції охорони.
- (258) Так, із змісту пропозицій, надісланих територіальними органами поліції суб'єктам-отримувачам послуг охорони, перелік яких впливає із ПКМ № 937, можна зрозуміти, що органи поліції охорони проводять активну роботу з організації укладення договорів охорони об'єктів, визначених у ПКМ № 937.
- (259) Додатково МВС у своїх листах до Міненергівугілля від 25.11.2015 № 41344/2р та від 30.12.2015 № 132/яр, до НАК «Нафтогаз України» від 26.11.2015 № 41309/2р, пропонує провести робочу зустріч, вжити необхідних організаційних заходів, спрямованих на виконання Постанови Уряду та реалізації запланованих завдань щодо забезпечення охорони об'єктів паливно-енергетичного комплексу органами поліції охорони.
- (260) Департамент поліції охорони надіслав начальникам територіальних управлінь, відділів поліції охорони листа від 02.02.2016 № 330/43/2/05-2016 про заходи організації охорони важливих державних об'єктів органами поліції охорони з відповідними вказівками.
- (261) За інформацією окремих опитаних суб'єктів, включених до Переліку, вартість послуг, які пропонує поліція охорони, перевищують заплановані витрати на власну охорону об'єктів у рази.
- (262) ПАТ «Укргідроенерго» у своєму листі від 17.03.2016 № 16-2/1751 зазначає, що *«охорона його об'єктів здійснюється відповідно до ч. 1 ст.19 Закону України «Про електроенергетику», ПКМ № 83, Постанови Кабінету Міністрів України від 13.12.2000 № 1833-034, відповідно до вимог якої гідроелектростанції товариства беруться під охорону та оборону в умовах надзвичайного стану та особливого періоду підрозділами Національної гвардії МВС України та Постанови Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 р. №460, відповідно до вимог якої відпрацьовані плани заходів по організації взаємодії відомчої воєнізованої охорони з іншими суб'єктами».*
- (263) Щодо можливих наслідків від прийняття Постанови № 937 ПАТ «Укргідроенерго» вважає, що *«матиме місце заміна відомчої воєнізованої охорони на підрозділи поліції охорони і вважає це послабленням системи антитерористичного та проти диверсійного захисту, безпеки і охорони гідро електротехнічних об'єктів товариства. Так, як поліція охорони не є суб'єктом антитерористичного і проти диверсійного захисту в системі забезпечення безпеки об'єктів стратегічного значення для економіки і безпеки держави... Крім того, залучення органів поліції охорони до охорони філій понесе додаткові витрати, які необхідно буде включати в тариф на електричну енергію, що реалізується ПАТ «Укргідроенерго». У зв'язку із цим наводить приклад: «витрати на утримання одного працівника відомчої воєнізованої охорони у 2015 році становили 49,52 грн. за годину з урахуванням заробітної плати (з надбавками і доплатами) всього особового у т.ч. командного складу, закупівлю форменого одягу, зброї та боєприпасів та ін. Вартість цілодобової охорони лише одним працівником поліції охорони оцінюється у 73,66 грн. за годину охорони. Різниця вартості надання послуг охорони лише одним працівником поліції охорони на 24,14 грн. перевищує затрати на утримання працівника відомчої воєнізованої охорони».* Також ПАТ «Укргідроенерго» інформує, що *«затвердженою постановою НКРЕКП від 29.12.2015 р. №3149 структурою тарифу ПАТ «Укргідроенерго» не передбачені кошти на утримання органів поліції охорони».*
- (264) ПАТ «Укргазвидобування» у своєму листі до НАК «Нафтогаз України» від 04.12.2015 № 7/2-01-7597 повідомляє, що *«у разі передачі під охорону всіх об'єктів Товариства поліції охорони, загальна прогнозована потреба у коштах на оплату послуг з охорони у 2016 році для ПАТ «Укргазвидобування» буде становити 670 755 726, 72 грн., що перевищує планові показники на 2016 рік в 3,2 рази. При виконанні цих умов необхідно буде звільнити 516 робітників відомчої служби охорони та сторожів з виплатою їм вихідної*

допомоги більше 3 млн. грн. Крім цього, звільнення працівників може призвести до соціальної напруги на підприємстві».

- (265) ПАТ «Укртранснафта» у своєму листі до НАК «Нафтогаз України» від 04.12.2015 № 20-00/225/5514 за результатами опрацювання інформації, наданої Департаментом поліції охорони, повідомляє, що *«загальна потреба за ПАТ «Укртранснафта» у 2016 році складатиме 212 464 054, 08 грн. (184 283 078, 08 грн. у разі залучення на стаціонарні пости охоронників поліції охорони). Розрахунки надаються без врахування витрат на вивільнення укомплектованих посад працівників спеціального підрозділу охорони Товариства, які підлягатимуть звільненню».*
- (266) ПАТ «Центрэнерго» у своєму листі від 09.02.2016 № 22-06/3-370 повідомляє, що *«не отримувало і не уклало договори на охоронні послуги, вищезазначені об'єкти охороняються відомчою воєнізованою охороною... Крім того, на період надзвичайних подій: охорону Вуглегірської ТЕС посилено працівниками зведеного загону УМНН України в Черкаській області; Охорона Зміївської ТЕС посилена озброєною ротою охорони Зміївського району Військового комісаріату, а також взято під охорону військовою частиною; охорону Трипільської ТЕС посилено бійцями Національної гвардії України та працівниками поліції Обухівського районного відділу поліції».*
- (267) Мінінфраструктури надіслало копії листів-відповідей керівників підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.
- (268) Так, ДП «Украерорух» у своєму листі від 21.02.2016 № 1-15-193 повідомляє, що *«у 2016 році фізичній охороні підлягають 48 об'єктів. На цей час охорона 22 об'єктів Украероруху здійснюється відповідно до умов Договору від 30.12.2014 №725, укладеного між Украерорухом та ПП «Шеріф-Еліт Груп», сума договору становить 6 475 917 грн. 60 коп. Інші об'єкти на період проведення конкурсних торгів охороняються власними силами підприємства, а саме персоналом охорони, який працевлаштовано до підрозділів безпеки підприємства за строковими договорами. Украерорухом було направлено запит до Департаменту поліції охорони від 23.12.2015 р. щодо порядку організації охоронних заходів, розрахунку сил та засобів і вартості послуг з охорони, а під час проведення робочої зустрічі запропоновано провести обстеження 7 об'єктів. За результатами проведених заходів департаментом поліції охорони надано пропозицію щодо охорони визначених 7 об'єктів з визначенням необхідних сил та засобів і вартості послуг. За розрахунком по наданій пропозиції вартість послуг з охорони 7 об'єктів на рік становитиме 12 917 144 грн., тобто середня вартість охорони одного об'єкта охорони силами поліції охорони в рік становитиме 1 845 306 грн. Украерорухом 04.01.2016 р. на офіційному загальнодержавному веб-порталі Державних закупівель оприлюднено оголошення № 000786 (бюлетень від 04.01.2016 №1) про проведення конкурсних торгів на закупівлю послуг, пов'язаних з особистою безпекою (послуги з охорони об'єктів Украероруху). Очікувана вартість закупівлі послуг на 2 роки – 15 663 284 грн. Передбачається охорона 26 об'єктів підприємства. Очікувана середня вартість охорони одного об'єкта в рік за результатами тендерної закупівлі становитиме 301 217 грн.»* таким чином Украерорух робить висновок, що *«при дотриманні вимог Постанови щодо здійснення охорони об'єктів підприємства виключно органами поліції охорони на договірних засадах витрати на охорону об'єктів Украероруху можуть необґрунтовано зрости майже у 6 разів».*
- (269) ДП «Міжнародний аеропорт «Бориспіль» повідомляє, що *«...функції з охорони об'єктів авіаційного суб'єкта, їх захист від актів незаконного втручання покладено на підрозділ воєнізованої охорони служби авіаційної безпеки авіаційного суб'єкта. Враховуючи вищезазначене, керівництво ДП МА «Бориспіль» вважає за недоцільне внесення ДП МА «Бориспіль» до «Переліку об'єктів державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна яких здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах».*
- (270) Українське ДП поштового зв'язку «Укрпошта» зазначає: *«На даний час особливо важливі об'єкти підприємства (приміщення дирекцій, поштамтів, головних кас, кімнат зберігання зброї) охороняються підрозділами ВОХОП та штатними охоронцями. Головні каси та*

кімнати зберігання зброї здаються під охорону на ПЦО Поліції охорони відповідно з укладеними договорами. У зв'язку із набуттям чинності Закону України «Про національну поліцію» філіалами УДППЗ «Укрпошта» переукладено договори з органами поліції охорони про надання послуг з охорони об'єктів поштового зв'язку. Фінансування даних послуг здійснюється за власний рахунок підприємства в межах затвердженого Міністерством інфраструктури фінансового плану на 2016 рік. Витрати на охорону додаткових об'єктів підприємства фінансовим планом на 2016 рік не передбачено».

- (271) ДП водних шляхів «УКРВОДШЛЯХ» повідомляє: «...що очікуваний загальний обсяг щорічних фінансових потреб для оплати послуг Національної поліції України по охороні Дніпровських судноплавних гідротехнічних споруд (Київського, Канівського, Кременчуцького, Дніпродзержинського, Каховського шлюзів та Запорізького РГС) та удосконалення інженерних засобів охорони по периметру території планується в розмірі – 23,2 млн. грн. При цьому, ДП «Укрводшлях» немає жодних фінансових можливостей оплачувати зазначені видатки. Водночас, на сьогодні сторожова охорона судноплавних шлюзів посилена військовими підрозділами «Держспецтрансслужби» (Київського, Канівського, Кременчуцького, Дніпродзержинського, Каховського шлюзів та Запорізького РГС) і Національної гвардії (Каховського шлюзу). Наразі, чисельність військових загонів охорони на кожному шлюзі, номенклатура та обсяги спеціальних засобів, які ними використовуються, спільним рішенням із керівництвом «Держспецтрансслужби» і Національної гвардії визнані достатніми».
- (272) ДП «Адміністрація морських портів» зазначає, що: «з часу утворення ДП «АМПУ» окремі філії користувались послугами з охорони, які надавались підрозділами служби охорони МВС України (далі - ДСО). У зв'язку із загостренням воєнно-політичної ситуації, відсутністю зброї у ЗОМП (загонів охорони морських портів), у березні 2015 року Підприємство уклало договір з ДСО, відповідно до положень постанови Кабінету Міністрів України № 615. Ініціатива щодо встановлення рівня цін на охоронні послуги виходила від територіальних УДСО за місцем розташування портів, розглядалась в підрозділах підприємства і прийнята в договірній ціні. Угоди 2015 і 2016 років мають позначку ДСК, що погоджено з Мінінфраструктури та МВС. Звертаю Вашу увагу, що укладені ДП «АМПУ» договори з ДСО не мають ніякого відношення до прийнятої Кабінетом Міністрів України постанови від 11.11.2015 р. № 937».
- (273) ДП «Іллічівський морський торговельний порт» повідомляє, що «ДП «ІМТП» приймає необхідні заходи в частині забезпечення збереження матеріальних цінностей на об'єктах порту. Для цього передбачено 250 000 грн. на утримання сторожів цілодобової охорони об'єктів порту. Інших коштів для здійснення охоронних функцій у взаємодії з Національною поліцією не передбачається. Разом з тим, охорону території ДП «ІМТП», здійснює внутрішня охорона – Служба морської безпеки ІФ ДП «АМПУ», яка працює у тісній взаємодії з підрозділами поліції УДСО, на договірних умовах».
- (274) ДП «Морський торговельний порт «ЮЖНИЙ» повідомляє, що ним «.. укладено договір від 29.12.2015 № УП-429» з Управлінням поліції охорони в Одеській області (далі – УПО), предметом якого є охорона території ДП «МТП «Южний» мобільними підрозділами оперативного реагування УПО в Одеській області».
- (275) Мініенерговугілля надіслало свою позицію щодо ПКМ № 937, згідно з якою «Міністерству внутрішніх справ запропоновано виключити із затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937 переліку об'єктів державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна яких здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах – особливо важливі об'єкти електроенергетики, які належать до Переліку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 28.07.2003 № 1170».
- (276) ДК «Укроборонпром» у своєму листі від 18.02.2016 № UOP-4.4-1521 повідомляє: «Концерн не надавав до органів влади своїх пропозицій або зауважень до проекту Постанови. Виконання вимог Постанови спричинить додаткове фінансове навантаження на Концерн. Концерн не отримував охоронні послуги на договірних засадах. Приміщення концерну охороняються штатним підрозділом охорони. У разі надання охоронних послуг

органами поліції охорони Концерн зазнає додаткових витрат у сумі приблизно 20 395 грн. на рік з ПДВ за послуги з охорони технічними засобами (12 853 грн. з ПДВ безпосередньо за послуги з охорони та 7 542 грн. з ПДВ за матеріали та роботи...».

- (277) Як бачимо, у тих чи інших суб'єктів господарювання з Переліку є чи можуть виникнути складнощі з фінансуванням, що може собою призвести до неможливості виконання вимог ПКМ № 937 щодо забезпечення охорони виключно органами поліції охорони чи неналежного виконання зобов'язань з оплати послуг за відповідними договорами.
- (278) Науковець Козир Д.В. зазначає, що *«Здійснення охорони... на умовах цивільно-правового договору суперечить не тільки принципам цивільного права, але й інтересам суспільства в цілому, ставлячи в залежність життєві інтереси багатьох осіб від фінансового становища суб'єктів господарювання, укладення й належного виконання ними приватноправового договору»¹².*
- (279) **Отже, наслідками виконання суб'єктами господарювання, визначеними у Переліку, положень ПКМ № 937 може стати:**
- (I) додаткове фінансове навантаження на визначених в ПКМ № 937 споживачів.**
Вартість послуг органів поліції охорони перевищує аналогічні послуги інших надавачів таких послуг щонайменше утричі.
Фінансування охоронних послуг, як свідчить інформація, здійснюється за власний рахунок підприємств у межах затвердженого фінансового плану.
Додаткові витрати, які, з урахуванням розцінок органів поліції охорони, матимуть місце, запланувати в умовах економії коштів, яка наразі стосується більшості державних органів та підприємств, не передбачається можливим.
Вони не є співмірними з бюджетом значної частини споживачів, визначених ПКМ № 937;
- (II) неможливість здійснення на конкурентних засадах вільного вибору надавачів охоронних послуг, що дозволило б забезпечити надання послуг вищої якості за меншу вартість.**
Відсутність права вільного вибору контрагента за договором тягне за собою дефект волі та неможливість повною мірою впливати на визначення умов договору, їх зміну, розірвання, застосування способів захисту тощо.
Припинення договірних зобов'язань у випадку, коли вони можуть існувати лише з одним учасником ринку, навіть у разі невиконання або неналежного виконання обов'язків стороною договору - надавачем послуг охорони, є ускладненим в силу приписів ПКМ № 937 щодо обов'язковості такої охорони;
- (III) неможливість органів поліції забезпечити в повному обсязі охорону нерухомого майна визначених у Переліку юридичних осіб з урахуванням фізичних, технічних потреб чи спеціальних знань, навичок та вмінь, необхідних для охорони окремих видів майна;**
- (IV) вивільнення значної кількості укомплектованих посад працівників відомчої охорони чи інших спеціалізованих підрозділів, які забезпечують охорону майна юридичних осіб, та виплата їм вихідної допомоги.**

¹² Козир, Д. В. - Договір охорони : 12.00.03 : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Козир Дмитро Володимирович ; Нац. акад. внутр. справ. - Київ, 2015. - 20 с. Електронний ресурс. - http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe

7 ВПЛИВ ПКМ № 937 НА ПРИВАТНІ ОХОРОННІ СТРУКТУРИ.

- (280) ТОВ «БАСТІОН-СЕРВІС» у своїй відповіді від 25.02.2016 № 78 повідомляє: *«Постанова не лише призводить до обмеження конкуренції на ринку охоронних послуг створюючи привілейовані умови для одного суб'єкта господарювання - поліції охорони, та прямо порушує норми Закону України «Про захист економічної конкуренції, зокрема, ст. 15 Закону, такі дії визначені антиконкурентними оскільки:*

Постанова прямо примушує суб'єктів господарювання до пріоритетного укладення договорів, першочергового придбання послуг з охорони у визначеного суб'єкта господарювання.

Постанова надає окремому суб'єкту господарювання переваги, які ставлять у привілейоване становище стосовно конкурентів, що безумовно призводить до недопущення та обмеження конкуренції.

Постанова створює несприятливі та дискримінаційні умови діяльності приватним суб'єктам господарювання у сфері охоронної діяльності».

- (281) ТОВ «ВЕНБЕСТ» у листі від 18.02.2016 № 1449 зазначає: *«Товариство відчуло негативні наслідки від прийняття Постанови, пов'язані з розірванням з ПАТ «Укргазбанк, код ЄДРПОУ 23797280, зазначеного у додатку до Постанови, договору на надання послуг технічної охорони від 01.02.2011 № 10238. ... Ціни Товариства на послуги технічної охорони майна вільні та визначаються сторонами в договорі на надання охоронних послуг з дотриманням законодавства про ціноутворення та Податкового кодексу України. Товариство понесло збитки у зв'язку із розірванням договорів на технічну охорону майна з ПАТ «Укргазбанк». Розірвання договорів відбулося за ініціативи ПАТ «Укргазбанк», з підстав його включення в додаток до Постанови. Сума втраченого річного доходу Товариства від розірвання вказаного договору складає 358 104, 00грн.»*

- (282) ПП «Територія охорони» у листі від 23.02.2016 № 2302/ТО зазначає, що *«...за результатами проведеної закупівлі 15 січня 2015 року між приватним підприємством «ТЕРИТОРІЯ ОХОРОНИ» та державним підприємством Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» укладено договір на послуги з охорони приміщень. Протягом 2015 року підприємство надавало послуги відповідно до договору. Для можливості безперебійної охорони державним підприємством Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» було розпочато торги через електронну систему «Prozorro», які були відмінені на підставі рішення №99 від 09.12.2015 року у зв'язку з тим, що вступила в дію Постанова КМУ № 937 від 11.11.2015 року і відповідно до даної постанови об'єкти ДП «НАЕК «Енергоатом» повинні охоронятись виключно органами поліції. Таким чином, з прийняттям Постанови КМУ № 937 від 11.11.2015 року підприємство втратило можливість взяти участь в торгах на надання послуг з охорони об'єктів, що суперечить нормам Закону України «Про охоронну діяльність» та Закону України «Про здійснення державних закупівель». ...Станом на сьогодні підприємство вже понесло збитки у зв'язку зі зменшенням кількості постів на яких повинна здійснюватись охорона об'єктів ДП «НАЕК «Енергоатом» в 2 рази, так як вони вже передані під охорону поліції. Таким чином, станом на сьогодні підприємство вже несе збитки в сумі більше 50 тисяч гривень щомісяця за рахунок зняття половини постів. Крім того, підприємство несе збитки по виплаті заробітної плати працівникам, які не заступили на об'єкт у зв'язку із скороченням постів. Даних працівників ми зобов'язані утримувати ще 2 місяці за свій рахунок. Тобто ці люди мають опинитися на вулиці. І це стосується всіх об'єктів Замовників, які передбачені в Постанові...А щодо приватного сектору економіки – це недоотриманий прибуток у зв'язку із встановленням монополії, хоча ринок існує, оскільки станом на сьогодні в Україні видано більше 5 (п'яти тисяч) ліцензій на охоронну діяльність».*

- (283) ТОВ «ФПО» інформує, що: *«навіть при такому витратному механізмі функціонування ринку охоронних послуг вартість цих послуг у комерційних структурах у 1,5-3 рази*

нижчою від вартості аналогічних послуг у Державній службі охорони, яка зараз реформована у Державну поліцію охорони. Цим недержавні виконавці економили державні кошти для державних замовників та здійснювали охорону об'єктів на високому рівні...» вважає, що «Постановою КМУ було створено квазі комерційна структура із монопольними повноваженнями, котра поєднує адміністративну та комерційну функцію...та містять пряму комерційну складову, коли державні службовці починають суміщати бізнес та владні повноваження»; обґрунтовує свою позицію висновком Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, наданим на проект Закону України «Про національну поліцію», і констатує, що Кабінет Міністрів України «створив монопольну нішу для корупціогенних проявів та обмежив державних замовників визначених у додатку у конкурентному виборі контрагентів при їх господарській діяльності, чим суттєво спотворив ринок охоронних послуг та завдав значних збитків усім його учасникам».

(284) Приватні охоронні організації, вважаючи ПКМ № 937 незаконною і такою, що порушує законні права та інтереси, звернулися за захистом своїх прав до Окружного адміністративного суду міста Києва, в якому на розгляді на цей час знаходяться такі адміністративні справи:

- № 826/26884/15 за позовом ТОВ «УКРОХРАНСЕРВІС» до КМУ про визнання протиправною і скасування постанови КМУ № 937;
- № 826/26870/15 9 за позовом ПП «Територія охорони» до КМУ про визнання незаконною та скасування постанови КМУ № 937 від 11.11.2015 та зобов'язання вчинити дії.

(285) Отже, наслідками впливу ПКМ № 937 на приватні охоронні структури є (може стати):

- (I) розірвання раніше укладених договорів у сфері охоронних послуг із суб'єктами господарювання з Переліку;**
- (II) збитки, пов'язані насамперед із розірванням укладених договорів;**
- (III) зменшення кола потенційних клієнтів;**
- (IV) виникнення бар'єра для входження на сегмент ринку охоронних послуг, сформований ПКМ № 937;**
- (V) нерівне становище з органами поліції охорони, для яких виділено окремий сегмент ринку охоронних послуг, що забезпечує останнім стабільний попит та прибуток;**
- (VI) вивільнення значної кількості посад працівників приватних охоронних структур у результаті розірвання відповідних трудових або цивільно-правових договорів тощо.**

8 ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ, ЯКІ ВИНИКЛИ В РЕЗУЛЬТАТІ ПРИЙНЯТТЯ ПКМ № 937.

8.1 У ПКМ № 937 не дотримано вимоги статті 4 Закону України «Про підприємництво»

- (286) Відповідно до статті 4 Закону України «Про підприємництво» діяльність, пов'язана з охороною окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, перелік яких визначається у встановленому КМУ порядку, а також діяльність, пов'язана з проведенням криміналістичних, судово-медичних, судово-психіатричних експертиз та розробленням, випробуванням, виробництвом та експлуатацією ракет-носіїв, у тому числі з їх космічними запусками з будь-якою метою, може здійснюватися тільки державними підприємствами та організаціями, а проведення ломбардних операцій - також і повними товариствами.
- (287) Чинність статті 4 цього Закону збережена відповідно до пункту 2 розділу IX ГК України.
- (288) Тобто, на законодавчому рівні закріплено такі вимоги щодо охорони вказаних об'єктів:
- характеристика такого майна – «особливо важливий об'єкт», без поділу на види;
 - форма власності такого майна – державна;
 - суб'єкти здійснення охорони такого майна – державні підприємства та організації.
- (289) У ПКМ № 937 не дотримано вимоги статті 4 Закону України «Про підприємництво» у частині форми власності майна та його характеристики, оскільки дія ПКМ № 937 поширюється на об'єкти нерухомого майна державної та інших форм власності.
- (290) Про особливий статус органів поліції охорони було зазначено вище.

8.2 ПКМ № 937 суперечить низці законодавчих та підзаконних актів у частині суб'єкта забезпечення функцій охорони.

- (291) Так, згідно зі статтею 16 Закону України «Про трубопровідний транспорт» підприємства, установи та організації трубопровідного транспорту зобов'язані забезпечувати охорону об'єктів трубопровідного транспорту.
- (292) Відповідно до пункту 5 постанови КМУ від 16 листопада 2002 року № 1747 «Про затвердження Правил охорони магістральних трубопроводів «охорона об'єктів магістрального трубопровідного транспорту здійснюється спеціальними відомчими підрозділами охорони підприємств магістрального трубопровідного транспорту (далі - **спеціальні підрозділи охорони**) відповідно до переліку об'єктів, затвердженого керівником підприємства.
- (293) Охорона (у тому числі пожежна) особливо важливих об'єктів магістрального трубопровідного транспорту, включаючи лінійну частину, перелік яких установлює КМУ, здійснюється також органами внутрішніх справ на договірних засадах.
- (294) Відповідно до статті 48 Закону України «Про нафту і газ» особливо важливі об'єкти нафтогазової галузі, перелік яких визначає КМУ, охороняються спеціалізованими охоронними підрозділами відповідно до чинного законодавства.
- (295) Розпорядженням КМУ від 27 травня 2009 року № 578-р затверджено такий перелік особливо важливих об'єктів нафтогазової галузі.
- (296) Відповідно до статті 55 Закону України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» захист контрольованих, стерильних зон та зон обмеженого доступу здійснюють підрозділи воєнізованої охорони із застосуванням технічних засобів охорони.
- (297) На невідповідність ПКМ № 937 вимогам чинного законодавства зазначається в інформації, наданій Комітету.
- (298) Так, ДК «Укроборонпром» у своєму листі від 18.02.16 № UOP-4.4-1521 повідомляє: *«Концерн вважає, що укладення договорів з охорони виключно з органами поліції охорони може суперечити чинному законодавству, а саме ст. ст. 6, 627 Цивільного кодексу*

України та ст. 179 Господарського кодексу України (в частині того, що сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору)».

- (299) Українська федерація професіоналів безпеки у своєму листі від 29.02.2016 № 13 зазначає, що: «...у даний час Кабінет Міністрів України не має прямих законодавчо визначених повноважень визначати обов'язковий порядок охорони об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави. Як відомо, критерії віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, затверджені однойменною постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 999 усі без винятку критерії мають суто економічний зміст, у тому числі оцінювання частини яких віднесено до компетенції Антимонопольного комітету України. Разом з тим, жодний з критеріїв не містить криміногенних характеристик, які б зумовили необхідність запровадження щодо таких об'єктів посиленних заходів охорони. Іншими словами, запровадження невинуватого посиленого фінансового навантаження на означені об'єкти у формі невинуватого запровадження висококваліфікованої охорони поліцією охорони, на жаль, має певні ознаки криміногенних проявів...».

8.3 Включення до ПКМ № 937 об'єктів без відповідного обґрунтування

- (300) Крім того, має місце включення до ПКМ № 937 тих чи інших об'єктів без зазначення відповідного обґрунтування, що підтверджується результатами комплексного аналізу нормативно-правових актів, якими затверджено перелік особливо важливих та інших об'єктів, які підлягають охороні.
- (301) Так, ПКМ № 615 затверджено перелік об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами ДСО при МВС за договорами.
- (302) Змінами до ПКМ № 615 постановою КМУ від 26 серпня 2009 року № 918 затверджено Перелік об'єктів підвищеної небезпеки підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами ДСО при МВС за договорами.
- (303) ПКМ № 615 та відповідно ПКМ № 918 наразі є чинними.
- (304) При цьому до переліку об'єктів, затверджених ПКМ № 937, ввійшла значна частина об'єктів, передбачених ПКМ № 918, наприклад, у повній мірі – ДП «Бердянський морський торговельний порт» (код ЄДРПОУ 01125761), Миколаївський морський торговельний порт (код ЄДРПОУ 01125608), ДП «Одеський морський торговельний порт» (код ЄДРПОУ 01125666) та ін., а також НАК «Нафтогаз України» (код ЄДРПОУ 20077720), у ПКМ № 918 йдеться про сховища нафти й газу, особливо важливі об'єкти нафтогазової галузі НАК «Нафтогаз України», Українське ДП «Укрхімтрансаміак» (код ЄДРПОУ 31517060), у ПКМ № 918 йдеться про магістральний трубопровід, яким транспортується аміак цього підприємства.
- (305) При цьому до ПКМ № 937 не включено ті з об'єктів, визначені ПКМ № 918, охорону яких наразі забезпечити неможливо чи складно в силу знаходження таких об'єктів на тимчасово окупованих територіях (наприклад, Ялтинський морський торговельний порт).
- (306) Тобто, при формуванні переліку об'єктів до ПКМ № 937, який не є актом тимчасової дії, не взято до уваги об'єкти, розташовані на тимчасово окупованій території України, яка, незважаючи на ситуацію, що склалась, є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України.
- (307) Крім того, у ПКМ № 918 вказано, що охороні підлягають у тому числі будинки й приміщення, в яких розміщуються об'єкти підвищеної небезпеки підприємств та органи управління (крім тих, що охороняються воєнізованою охороною згідно із законодавством).
- (308) А також, що підприємства, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, визначені згідно з переліком підприємств, затвердженим постановою КМУ від 23 грудня 2004 року № 1734 (втратила чинність, наразі діє ПКМ № 83).

- (309)** У результаті має місце ситуація, коли щодо низки об'єктів, наприклад, морських портів, діють постанови КМУ, однією з яких встановлено виключність їх охорони органами поліції охорони (ПКМ № 937), а іншою – обов'язковість охорони лише тих із них, які не охороняються воєнізованою охороною (ПКМ № 918).
- (310)** Положеннями статті 10 Закону України «Про морські порти» передбачено, що контроль за встановленим режимом перебування і переміщення в межах морського порту здійснюють служби морської безпеки, загони охорони морського порту.
- (311)** Тому ПКМ № 937, переліком якої визначено 11 морських портів, діяльність яких регламентована Законом України «Про морські порти», суперечить вказаному закону та створила правову колізію з ПКМ № 918.
- (312)** Потрібно звернути увагу й на те, що в ПКМ № 937 фактично не включено об'єкти, які підлягають обов'язковій охороні згідно з переліком, затвердженим ПКМ № 615.
- (313)** А це, наприклад, державні архіви та їхні сховища, державні музеї, картинні галереї, історико-культурні заповідники, інші важливі об'єкти культури, де зберігаються історичні та культурні цінності загальнодержавного значення.
- (314)** При цьому, наприклад, в ПКМ № 937 включено ДП «Поліграфічний комбінат «Україна» по виготовленню цінних паперів», а в ПКМ № 615 серед об'єктів, які підлягають обов'язковій охороні, зазначено підприємства, що виробляють цінні державні папери.
- (315)** Крім того, до охорони низки особливо важливих об'єктів у силу Положень ПКМ № 615 та Наказу МВС № 1430 можуть залучатись підрозділи цивільної охорони, що є полем розсуду органів поліції охорони.
- (316)** Так, відповідно до пункту 4.1 Інструкції з організації служби підрозділів цивільної охорони ДСО при МВС, затвердженої Наказом МВС, № 1430 цивільна охорона залучається до охорони особливо важливих об'єктів, до категорій яких згідно із зазначеним пунктом належать:
- а) об'єкти життєзабезпечення населених пунктів;
 - б) фабрики та центральні сховища грошових знаків і цінних паперів;
 - в) об'єкти Державного комітету з телебачення та радіомовлення;
 - г) державні центральні статистичні управління;
 - д) сховища державних архівів;
 - е) особливо важливі приміщення, де зберігаються:
 - грошові кошти незалежно від дозволеного залишку їх зберігання (поштові відділення та вузли зв'язку, виплатні каси підприємств, організацій, установ, головні об'єднані каси торговельних підприємств, обмінні пункти валют тощо);
 - зброя, боєприпаси (стрілецькі тири, кімнати зберігання зброї підприємств та закладів освіти, стрілецькі стенди, магазини з реалізації мисливської і спортивної зброї, майстерні з ремонту зброї тощо);
 - наркотичні та психотропні речовини, прекурсори, отрути (бази аптекоуправлінь, аптеки, склади мобрезерву, наукові, медичні та інші установи, у практиці яких використовуються ці речовини);
 - дорогоцінні метали та каміння, ювелірні вироби з них (ювелірні заводи й майстерні, магазини, ломбарди, бази, склади, сховища підприємств, установ, організацій, що використовують у своїй діяльності дорогоцінні метали та каміння, пункти закупівлі металів і каміння тощо);
 - історичні та культурні цінності державного значення (музеї, картинні галереї, фондосховища музеїв, наукові бібліотеки тощо);
 - вибухові та радіоактивні речовини й матеріали;
 - бази та склади зберігання цінностей на суму понад 100 тисяч мінімальних зарплат;
 - є) інші об'єкти державного значення.

- (317) При збереженні чинності і ПКМ № 615, і ПКМ № 937 має місце ситуація, коли на окремі об'єкти поширюють свою дію обидві постанови, одна з яких затверджує перелік об'єктів, які підлягають обов'язковій охороні, інша – виключність їх охорони, окремі об'єкти залишаються предметом регулювання або ПКМ № 615, або ПКМ № 937, а окремі – предметом регулювання і ПКМ № 937, і ПКМ № 918.
- (318) Такий повний чи частковий збіг об'єктів охорони, визначених ПКМ № 937, спостерігається і з іншими нормативно-правовими актами.
- (319) Так, ПКМ № 1170 затверджено Перелік особливо важливих об'єктів електроенергетики, які підлягають охороні відомчою воєнізованою охороною у взаємодії із спеціалізованими підрозділами інших центральних органів виконавчої влади.
- (320) Аналізованою ПКМ № 937 до переліку об'єктів, охорона нерухомого майна яких здійснюється виключно органами поліції охорони, включено такі, визначені і ПКМ № 1170 об'єкти, як ДП НЕК «Укренерго» та ДП «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом».
- (321) Крім дублювання, має місце і неврахування в ПКМ № 937 примітки, закріпленої у ПКМ № 1170 щодо ДП «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом»: *«Крім ядерних установок, ядерних матеріалів і радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання, що підлягають охороні Національною гвардією».*
- (322) У цій частині положення ПКМ № 1170, на відміну від ПКМ № 937, відповідають статті 19 Закону України «Про електроенергетику», відповідно до якої особливо важливі об'єкти електроенергетики, перелік яких визначається центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику в електроенергетичному комплексі, і затверджується КМУ, охороняються відомчою воєнізованою охороною із залученням у разі необхідності відповідних структурних підрозділів органів державної влади.
- (323) Атомні електростанції охороняються відповідно до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та Закону України «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання».
- (324) ПКМ № 628 затверджено перелік ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, що підлягають охороні Національною гвардією.
- (325) ПКМ № 937 і з ПКМ № 628 має дублюючі положення переліку: Державне спеціалізоване підприємство «Чорнобильська АЕС» (код ЄДРПОУ – 14310862) та ДП «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» (в ПКМ № 628 закріплено не ДП «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» у цілому, а низку його відокремлених підрозділів).

8.4 Неврахування положень законодавства про державні (публічні) закупівлі.

- (326) Відповідно до частини першої статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» цей Закон застосовується до всіх замовників та закупівель товарів, робіт та послуг за умови, що вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт - 1 мільйон 500 тисяч гривень.
- (327) Аналогічне за змістом положення закріплено в частині першій статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі».
- (328) Згідно з частиною першою статті 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» переговорна процедура закупівлі - це процедура, яка використовується замовником як виняток і відповідно до якої замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками.
- (329) Відповідно до частини другої статті 39 цього Закону переговорна процедура закупівлі застосовується замовником як виняток у разі, зокрема:

- відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку, внаслідок чого договір про закупівлю може бути укладено лише з одним постачальником, за відсутності при цьому альтернативи (аналогічна за змістом норма закріплена в частині другій статті 35 Закону України «Про публічні закупівлі»);
 - нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, а також у зв'язку з особливим періодом, якщо замовником виступає Міноборони та його розвідувальний орган, МВС, СБУ, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та інші військові формування та/або частини, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам. Застосування переговорної процедури закупівлі в таких випадках здійснюється за рішенням замовника щодо кожної процедури;
 - нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих обставин, які унеможливають дотримання замовниками - відповідними місцевими державними адміністраціями, визначеними КМУ, - строків для проведення процедур конкурсних торгів для закупівлі робіт (товарів, послуг) для будівництва інженерних споруд з метою зміцнення обороноздатності держави в особливий період.
- (330)** У частині другій статті 35 Закону України «Про публічні закупівлі» редакція норми про такий виняток, як нагальна потреба, викладено дещо в іншій редакції: *«нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, що унеможливають дотримання замовниками строків для проведення тендеру, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам. Застосування переговорної процедури закупівлі в таких випадках здійснюється за рішенням замовника щодо кожної процедури».*
- (331)** До прийняття ПКМ № 937 послуги з охорони об'єктів, як правило, закуповувались у результаті проведення процедури відкритих торгів відповідно до законодавства про державні (публічні) закупівлі.
- (332)** Процедура відкритих торгів сприяє прозорому та ефективному здійсненню закупівель, розвитку конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігає проявам корупції у цій сфері.
- (333)** Для прикладу, ДП обслуговування повітряного руху України у 2014 році закуповувало послуги з охорони об'єктів Украероруху (строки надання послуг: 2014 – 2015 роки) на відкритих і двоступеневих торгах, учасників процедури закупівлі було 8 (ТОВ «Максима-В», ТОВ «Служба захисту підприємств», ПП «Територія охорони бізнесу», ПП «Шериф-Еліт-Груп», ПП «Охоронно-юридична фірма «Аутпост-3», ТОВ «Форпост-Оберіг», ТОВ «ТОР-2», ТОВ «Агенство безпеки «Легіон».
- (334)** Переможцем за лотом 2 (послуги з охорони об'єктів Львівського РСР, РСР «Київцентраеро» та відокремлений структурний підрозділ (далі – ВСР) «Центр авіаційної підготовки та сертифікації») стало ПП «Шериф-Еліт-Груп», з яким було укладено договір про закупівлю 30.12.2014 на суму 6 475 917,60 грн. (шість мільйонів чотириста сімдесят п'ять тисяч дев'ятсот сімнадцять гривень 60 коп.) з ПДВ (торги відмінені частково, щодо лоту 1)¹³.
- (335)** ДП «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом» у 2014 році закуповувало послуги з охорони приміщень за адресами: м. Київ, вул. Жилянська, 108; вул. І. Франка, 31Б; вул. Л. Толстого, 59; вул. Вільде, 5; вул. Ветрова, 3 та 3А для

¹³ Звіт про результати проведення процедур відкритих і двоступеневих торгів та попередньої кваліфікації №_1 від 20.01.2015. Електронний ресурс. <https://tender.me.gov.ua/>

відокремленого підрозділу (далі – ВП) «Управління справами» ДП НАЕК «Енергоатом», 11 постів охорони (строк надання послуг: січень - грудень 2015 року).

- (336) Учасниками процедури закупівлі були ПП «Шериф-Еліт Груп», ПП «Територія охорони», ТОВ «Охоронне підприємство АРЕС», ТОВ «АСГАР».
- (337) Переможцем стало ПП «Територія охорони», з яким було укладено договір про закупівлю № 13-125-01-15-00137 від 15 січня 2015 року на суму 1 307 955,60 грн (один мільйон триста сім тисяч дев'ятсот п'ятдесят п'ять гривень 60 коп.)¹⁴.
- (338) З прийняттям ПКМ № 937, згідно з якою надавач послуг охорони єдиний, дотримання принципів здійснення закупівель шляхом проведення відкритих торгів на виділеному сегменті ринку охоронних послуг не вбачається за можливе.
- (339) Так, як свідчить інформація, надана окремими заінтересованими суб'єктами, поліцією охорони для укладення відповідних договорів охорони пропонується застосування переговорної процедури закупівлі (ст. 39 цього Закону).
- (340) Так, Департамент поліції охорони у листі голові правління ПАТ «Укргазвидобування» від 03.12.2015 № 234/43/2/01-2015, обґрунтовуючи свою позицію положеннями ПКМ № 937, статтею 117 Конституції України, частиною першою статті 4 ЦК України, статтею 7 ГК України, частиною першою статті 12 та частиною першою статті 39, підпунктом 2 частини другої статті 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель», вказує: *«На підставі викладеного вище та з метою забезпечення належного виконання згаданих вище актів законодавства України пропонуємо терміново провести переговори з укладення договору на 2016 рік щодо охорони об'єктів ПАТ «Укргазвидобування» згідно з переліком (додається) працівниками поліції охорони із наступного розрахунку вартості послуг охорони»*.
- (341) Дочірня компанія НАК «Нафтогаз України» «Газ України» у листі від 23.12.2015 № 31/14 – 4822 у зв'язку із цим зазначає, що *«...стаття 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» не передбачає підстав для застосування переговорної процедури закупівлі послуг Національної поліції України. Відтак, виконання постанови Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 №937 можливе за умови внесення змін до чинного законодавства України, зокрема, ст. 2 або ст. 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель»*.
- (342) ПП «Територія охорони» у листі від 23.02.2016 № 2302/ТО вказує: *«Відкриті торги є основною процедурою закупівлі. Однак, з незрозумілих причин, суб'єкти господарювання, які включені до додатку до Постанови під час закупівлі охоронних послуг застосовують переговорну процедуру закупівлі, яка відповідно до статті 39 Закону України «Про здійснення державних закупівель» використовується як виняток. Застосувавши переговорну процедуру суб'єкти господарювання, які включені до додатку до Постанови, порушують вимоги Закону України «Про здійснення державних закупівель», оскільки застосовують переговорну процедуру закупівлі без наявності на те підстав та позбавляють нас як надавача послуг брати участь у процедурах закупівель на послуги з охорони та відповідно бути переможцями торгів і отримувати прибуток»*.
- (343) Отже, із прийняттям ПКМ № 937 виникла ще одна проблема: неможливість виконання вимог щодо порядку здійснення державних закупівель, адже встановлення єдино можливого надавача послуг унеможлиблює проведення процедури відкритих торгів при тому, що застосування переговорної процедури закупівлі може мати місце в силу її виключного характеру та використання замовником як виняток, виключення з якого вичерпно закріплені законодавчо.
- (344) Зазначене повною мірою стосується і Закону України «Про публічні закупівлі».

¹⁴ Звіт про результати проведення процедури відкритих торгів № 4130 від 20.01.2015. Електронний ресурс. <https://tender.me.gov.ua/>

9 ВІДСУТНІСТЬ ПРИЧИННО-НАСЛІДКОВОГО ЗВ'ЯЗКУ МІЖ МЕТОЮ ПРИЙНЯТТЯ ПКМ № 937 ТА ЇЇ ЗМІСТОМ.

9.1 Мета ПКМ № 937 згідно Пояснювальної записки.

- (345)** Як впливає з Пояснювальної записки до проекту постанови КМУ «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності», копія якої міститься в матеріалах справи № 826/26884/15 за позовом ТОВ «УКРОХРАНСЕРВІС» до КМУ про визнання протиправною і скасування постанови КМУ № 937 (далі – **Пояснювальна записка до проекту ПКМ № 937**), проект цього акта

«...розроблено з метою реалізації статті 23 Закону України «Про національну поліцію (далі - Закон) та забезпечення реалізації положень Закону в частині функціонування поліції охорони. Стаття 23 Закону визначає, що Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах.

На даний час у системі МВС функціонує Державна служба охорони при Міністерстві внутрішніх справ, яка виконує вищевказані завдання на договірних засадах.

Вищевикладене унеможлиблює укладення договорів територіальними органами поліції охорони.

Отже, надання послуг з охорони об'єктів усіх форм власності поліцією охорони потребує законодавчого врегулювання.

2. Мета і шляхи її досягнення.

Прийняття проекту акта має на меті реалізацію Закону в частині виконання поліцією охорони завдань щодо забезпечення охорони Міністерством внутрішніх справ визначених актами Кабінету Міністрів України об'єктів державної та інших форм власності».

9.2 Мета ПКМ № 937 на думку Департаменту поліції охорони

- (346)** Департамент поліції охорони в листі від 12.02.2016 № 527/43/01-2016 викладає своє бачення мети прийняття ПКМ № 937:

«...постанову Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» прийнято з метою забезпечення державної політики національної безпеки України, у частині забезпечення охорони об'єктів стратегічного значення для економіки і безпеки держави у випадках та порядку, визначених законодавством та іншими нормативно-правовими актами, у тому числі на договірних засадах, від злочинних посягань...

З огляду на викладене, постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» не може впливати на ринок охоронних послуг у цілому, оскільки прийнята з огляду на необхідність забезпечення державної політики національної безпеки України у частині забезпечення охорони об'єктів стратегічного значення для економіки і безпеки держави від злочинних посягань».

- (347)** Підкреслено, що ПКМ № 937 було прийнято «враховуючи діяльність на території України незаконних збройних формувань, зростання рівня злочинності, незаконний обіг вогнепальної зброї, що може бути використана при нападах на об'єкти всіх форм власності, у тому числі особливо важливі, виникла необхідність забезпечення їх охорони».

9.3 Відсутність зв'язку між метою прийняття ПКМ № 937 та змістом ПКМ № 937.

- (348)** Як впливає з Пояснювальної записки до проекту ПКМ № 937, обґрунтування прийняття ПКМ № 937 базується на необхідності правового закріплення статусу територіальних органів поліції охорони.

- (349) Однак їх правовий статус, як правонаступників ДСО при МВС, було визначено іншою постановою КМУ - від 13.10.2015 № 834 «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ».

9.4 Відсутність зв'язку між метою прийняття ПКМ № 937 та договірною природою відносин охорони об'єктів права приватної і комунальної власності.

- (350) Як випливає з Пояснювальної записки до проекту ПКМ № 937, обґрунтування прийняття ПКМ № 937 засноване на необхідності наступного виконання покладених на органи поліції охорони завдань з охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах, тобто їх участі в охоронних відносинах як суб'єктів договірних зобов'язань.
- (351) Однак імперативний характер норм ПКМ № 937 не узгоджується із заявленою метою та нормами цивільного законодавства.
- (352) Так, відповідно до статті 3 ЦК України до загальних засад цивільного законодавства відноситься свобода договору.
- (353) Згідно частиною п'ятою статті 13 ЦК України не допускаються використання цивільних прав з метою неправомірного обмеження конкуренції, зловживання монопольним становищем на ринку, а також недобросовісна конкуренція.
- (354) Відповідно до частини шостої статті 319 ЦК України держава не втручається у здійснення власником права власності, а згідно з частиною сьомою цієї статті діяльність власника може бути обмежена чи припинена або власника може бути зобов'язано допустити до користування його майном інших осіб лише у випадках і в порядку, встановлених законом.
- (355) Згідно з частиною першою статті 627 ЦК України відповідно до статті 6 цього Кодексу сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості.
- (356) Тобто, визначення суб'єкта - надавача охоронних послуг має бути здійснено за погодженням із власником або уповноваженою особою власника, оскільки повноваження власника (уповноваженої особи) у частині реалізації ним прав, пов'язаних з володінням, користуванням, розпорядженням майном (у тому числі на укладення договору охорони майна), не можуть бути здійснені іншою особою імперативно шляхом прийняття нормативно-правового акта інакше, ніж в порядку та на умовах, визначених законом.

9.5 Невідповідність мети прийняття ПКМ № 937 сфері її дії.

- (357) Як випливає з назви та змісту ПКМ № 937, сферою її дії є коло суспільних відносин, які виникають із забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності, визначених у Переліку суб'єктів господарювання, виключно органами поліції охорони на договірних засадах, що є вужчим колом відносин, ніж зазначено в Пояснювальній записці до ПКМ № 937.
- (358) Колом суб'єктів, на яких поширюється сфера дії норм ПКМ № 937, є органи поліції охорони та 72 суб'єкти господарювання, визначені Переліком.
- (359) Разом з тим, до ПКМ № 937 включено не всі об'єкти, охорона яких наразі є завданням МВС у цілому та органів поліції охорони зокрема, а щодо включених об'єктів не враховано функціональну спрямованість повноважень Національної гвардії України та органів поліції охорони, які є органами системи МВС.
- (360) Одночасно до ПКМ № 937 включено об'єкти, охорона яких є завданням не органів поліції охорони, а інших суб'єктів, а саме: відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізовані охоронні підприємства, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо.

- (361) Як впливає з мети, визначеної в Пояснювальній записці ПКМ № 937, коло об'єктів, на яких мала б поширюватись дія ПКМ № 937, мало б відповідати колу, визначеному актами КМУ щодо об'єктів державної та інших форм власності, охорона яких є завданням МВС, виконання яких покладено на поліцію охорони.
- (362) Проведений вище аналіз актів КМУ свідчить, що їх положення у визначеній метою сфері у ПКМ № 937 враховані лише частково, що створило правову невизначеність щодо охорони окремих об'єктів державної та інших форм власності.
- (363) Прийняття ПКМ № 937 мало на меті реалізацію Закону про поліцію в частині виконання поліцією охорони завдань щодо забезпечення охорони МВС визначених актами КМУ об'єктів державної та інших форм власності, при цьому через включення до Переліку об'єктів, охорона яких є обов'язком інших, визначених законодавчими та підзаконними актами суб'єктів, можна констатувати як відсутність зв'язку між метою прийняття ПКМ № 937 та суб'єктним складом надавачів охоронних послуг, так і невідповідність зазначеної мети прийняття ПКМ № 937 сфері її дії.

9.6 Відсутність зв'язку між метою, визначеною Департаментом охорони Національної поліції, та затвердженням ПКМ № 937 Переліком.

- (364) Департамент поліції охорони, обґрунтовуючи здійснення охорони нерухомого майна виключно органами поліції на договірних засадах, посилається, зокрема, на УП № 189/2014, УП № 287/2015.
- (365) Згідно з УП № 287/2015 розвиток саме Національної гвардії України має бути спрямований на фізичний захист об'єктів критичної інфраструктури, відповідно до пункту 4.4 УП № 287/2015 розвиток Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями має бути спрямований на збільшення її спроможностей щодо забезпечення громадської безпеки, фізичного захисту об'єктів критичної інфраструктури, участі в охороні й обороні державного кордону України, а також підтримки операцій ЗСУ у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період.
- (366) Відповідно до підпункту 23 пункту 4 Положення про МВС, затвердженого постановою КМУ від 28 жовтня 2015 року № 878, МВС відповідно до покладених на нього завдань, зокрема, вживає заходів із забезпечення силами і засобами Національної гвардії охорони: ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів і органів державної влади; дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні.
- (367) Тому забезпечення посиленої охорони об'єктів енергетики та критичної інфраструктури, всупереч позиції Національної поліції України, потрібно було б покласти на Національну гвардію України, виконання обов'язків охорони якою здійснюється в силу визначених законом повноважень як органу державної влади.
- (368) Об'єктами державної та інших форм власності, забезпечення охорони яких МВС в особі поліції охорони визначається актами КМУ, як і об'єктами, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, є значно ширше коло об'єктів, ніж визначено ПКМ № 937, що підкреслює невідповідність мети, сформульованої у Пояснювальній записці до проекту ПКМ № 937, і бачення мети ПКМ № 937 Департаменту поліції охорони змісту ПКМ № 937.
- (369) Зокрема, відповідно до пункту 1 Наказу № 1053 ці критерії встановлюються з метою визначення об'єктів, які можуть включатися до переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями на підставі договорів про надання охоронних послуг, на підставі пропозицій державних органів в порядку, встановленому ПКМ № 421.

10 Вплив ПКМ № 937 на конкуренцію у сфері охоронних послуг та можливі наслідки такого впливу для ринку.

10.1 Вплив ПКМ № 937 на конкуренцію на ринку охоронних послуг

- (370)** Як уже зазначалось, на ринку охоронних послуг діють одночасно як приватні охоронні структури, так і органи поліції охорони. Надають охоронні послуги і особи, які не є учасниками ринку: публічні юридичні особи та/або їх структурні підрозділи (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо), Умови діяльності кожного із вказаних надавачів охоронних послуг мають свої особливості, які визначаються в окремих нормативно-правових актах і у низці випадків характеризуються імперативністю, що виражається у неможливості на розсуд суб'єкта охоронної діяльності змінити свій статус, повноваження тощо.
- (371)** Однак відомча воєнізована охорона, яка зазвичай є структурною одиницею суб'єкта господарювання, надає послуги охорони на безоплатній основі.
- (372)** При цьому умовами виходу на ринок охоронних послуг приватних охоронних структур та органів поліції охорони є необхідність отримання ними у МВС ліцензій, які є однаковими та не розподіляються за видом охорони.
- (373)** Приватними структурами та органами поліції охорони послуги надаються на договірних засадах та на платній основі.
- (374)** Крім того, враховуючи той факт, що поліція охорони на безоплатній основі залучається до охорони громадського порядку, але при цьому кошти з державного бюджету на таку охорону їй не виділяються через фінансування її діяльності за рахунок коштів від надання послуг з охорони, які здійснюються на договірних засадах, має місце перекладення функцій фінансування поліції охорони з держави на споживачів її послуг.
- (375)** З прийняттям ПКМУ № 937 на поліцію охорони було покладено додатковий обов'язок здійснення на договірних засадах охорони визначених об'єктів нерухомого майна державної та інших форм власності.
- (376)** При цьому поліція охорони, як і її територіальні органи, одночасно є суб'єктом господарювання при наданні послуг охорони і територіальним органом Національної поліції України, яка у свою чергу є центральним органом виконавчої влади.
- (377)** Тобто, відбувається поєднання владних функцій і повноважень з господарською діяльністю.
- (378)** Однак при наданні послуг охорони відповідно до ПКМ № 937 не можна говорити про діяльність органів поліції охорони як державних органів, які здійснюють функції публічної влади.
- (379)** Має місце економічна діяльність, яку здатні здійснювати й інші суб'єкти господарювання, у більшості випадків з метою отримання прибутку.
- (380)** Послуги, які надаються поліцією охорони на виконання ПКМ № 937, не настільки пов'язані з державною владою, щоб бути невідворотно з нею асоційованими та відповідно підпадати під винятки з правил конкуренції.
- (381)** Діяльність поліції охорони в цій частині є економічною, незважаючи на юридичний статус органу Національної поліції.
- (382)** Законодавство України допускає надання аналогічних послуг іншими суб'єктами господарювання, у тому числі приватними.
- (383)** ПКМ № 937 фактично було розширено перелік об'єктів, охорона нерухомого майна яких здійснюється поліцією охорони.

- (384)** Забезпечення охорони об'єктів, які мають особливе для держави і економіки значення, є стратегічним завданням держави.
- (385)** Однак способи, якими буде досягнуто його ефективного виконання, можливо обрати інші, менш шкідливі для конкуренції.
- (386)** Встановлення більш суворих правил охорони об'єктів критичної інфраструктури, інших особливо важливих об'єктів та більш жорстких вимог до суб'єктів - надавачів охоронних послуг (зокрема, щодо професійної підготовки, навичок та вмінь застосування спеціальних засобів, оперативного реагування, періодичності, умов та контролю за якістю підвищення професійного рівня, щодо технічного оснащення охоронних структур тощо) дозволить забезпечити надійну охорону таких об'єктів та високу конкурентність на ринку охоронних послуг.
- (387)** Так само підлягає перегляду характер відносин між поліцією охорони та споживачами, які є власниками таких об'єктів, у разі недопустимості забезпечення їх охорони приватними охоронними структурами навіть за умови відповідності останніх більш суворим правилам та вимогам.
- (388)** Доповнення переліку об'єктів охорони, охорона яких повинна здійснюватись поліцією охорони, фактично призводить також й до спотворення конкуренції загалом на ринку охоронних послуг.
- (389)** Окремі суб'єкти господарювання (поліція охорони) здобувають переваги над іншими не завдяки власним досягненням, а внаслідок дії зовнішніх ринкових факторів, одним із яких є вплив державних органів влади.
- (390)** При цьому визначення переліку саме суб'єктів, що підлягають охороні, призводить ще й до певного «конфлікту», пов'язаного з тим, що значна частина об'єктів, визначених у постанові КМУ № 937 суб'єктів господарювання державної форми власності, відповідно до галузевих законів підлягає охороні відомчою воєнізованою охороною, відомчою охороною, спеціалізованим охоронним підприємством, спеціальним відомчим підрозділом охорони, службою морської безпеки тощо.
- (391)** Можна констатувати певні переваги поліції охорони на ринку охоронних послуг, які полягають у визначенні на рівні держави сталого сегмента ринку для поліції охорони (переліків суб'єктів та об'єктів, охорона яких має здійснюватись виключно органами поліції охорони), а також у певних перевагах і гарантіях, наданих їй нормативно-правовими актами та про які вже зазначено раніше.
- (392)** Таким чином, на ринку охоронних послуг після прийняття ПКМ № 937 відбуваються зміни, за результатами яких суб'єкти приватної форми власності – охоронні структури адміністративними чинниками «витісняються» іншими суб'єктами – органами поліції охорони, яким державою виділено окремий сегмент. При цьому прийняттям ПКМ № 937 виділено окремий сегмент ринку, який фактично має структурні ознаки монополії, оскільки перелічені в постанові суб'єкти зобов'язані придбавати відповідні послуги виключно у поліції охорони. Що, у свою чергу, впливає на стан конкуренції на загальному ринку охоронних послуг.
- (393)** Отже, в органів поліції охорони виникає виключне право на охорону об'єктів державної та інших форм власності, яке характеризується:
- екссклюзивністю, бо надане лише органам поліції охорони. Це підтверджується й розробкою нового нормативно-правового акта, проект якого оприлюднено¹⁵, який, у результаті його прийняття, разом з ПКМ № 937 становитиме певну систему нормативно-правових актів, які закріплять виключність прав органів поліції охорони;
 - виникненням внаслідок реалізації органом державної влади своїх повноважень (прийняття нормативно-правового акта КМУ);
 - наданням органам поліції охорони саме як суб'єктам господарювання, на що вказує договірний характер оформлення такої діяльності;

¹⁵ Електронний ресурс .- <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1813411>

- економічним характером охоронної діяльності.
- (394)** Виключність прав поліції охорони на ринку охоронних послуг щодо об'єктів, визначених у ПКМ № 937, може спричинити до такого її становища на ринку, за якого її частка на ринку відповідних послуг суттєво зросте внаслідок витіснення інших суб'єктів – надавачів охоронних послуг, та відсутності конкуренції при наданні послуг поліцією охорони в рамках переліку, затвердженого ПКМ № 937.
- (395)** Є висока вірогідність того, що при укладенні договорів охорони поліція охорони, як єдиний надавач послуги, може вимагати встановлення отримувачем послуг охорони певного обладнання, з конкретними специфікаціями, визначених виробників, надання супутніх послуг нею самостійно чи рекомендованими нею суб'єктами (наприклад, у сфері телекомунікацій), виконання монтажних робіт тощо.
- (396)** У результаті без об'єктивної необхідності суб'єкт господарювання може закріпити за собою супутні види діяльності, які можуть здійснюватись іншими суб'єктами господарювання як частина їх діяльності на суміжному, але окремому ринку (наприклад, на ринку приєднання, надання та утримання устаткування чи обладнання охоронного призначення), унеможливаючи таким чином конкуренцію з боку таких суб'єктів.
- (397)** Отже, у поліції охорони з'явиться можливість нав'язування послуг (товарів), не потрібних отримувачу послуги, диктування ціни та інші прояви зловживання правом, що посилює також корупціогенні чинники.
- (398)** Можливим є і ризик настання негативних наслідків безпосередньо для суб'єктів господарювання, визначених переліками, у тому числі відповідно до постанови КМУ № 937, у частині існування в них обов'язку укладання договорів охорони саме з поліцією охорони на умовах, які суб'єктами при цьому не обираються, а диктуються поліцією охорони.
- (399)** У той же час суб'єкти господарювання - учасники тих самих ринків, суб'єкти яких увійшли до Переліку, залишаються вільними у виборі контрагентів за договорами охоронних послуг та можуть отримувати якісні послуги за найнижчими цінами, у разі неналежного виконання чи невиконання зобов'язань за договором обраним контрагентом розривати такий договір та укласти відповідний договір з іншим надавачем охоронних послуг.
- (400)** Повноваження та дії держави в особі органів влади мають реалізовуватись та проявлятися у спосіб, який має забезпечити досягнення поставленої мети з обов'язковим збереженням принципів чесної конкуренції та рівності всіх форм власності перед законом. Згідно статті 42 Конституції України види і межі монополії повинні визначатися законом, та, відповідно, не можуть бути встановлені підзаконним нормативним актом.
- (401)** Це відповідає і міжнародним зобов'язанням держави.
- (402)** Так, як впливає зі статті 254 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка ратифікована Законом від 16.09.2014 № 1678-VII, Сторони визнають важливість вільної та неспотвореної конкуренції у торговельних відносинах.
- (403)** Відповідно до частини першої статті 258 цієї Угоди кожна Сторона коригує умови діяльності державних монополій комерційного характеру протягом п'яти років з дати набрання чинності цією Угодою таким чином, щоб забезпечити відсутність дискримінаційних підходів щодо умов, відповідно до яких товари закупаються та продаються, для фізичних та юридичних осіб Сторін.

10.2 Можливі наслідки для ринку у зв'язку з прийняттям ПКМ № 937.

- (404)** Чинні на сьогодні нормативно-правові акти, які в сукупності регулюють питання охорони окремих видів об'єктів (особливо важливих об'єктів державної власності; об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;

об'єктів підвищеної небезпеки підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави) створили умови, за яких ринок охоронних послуг сегментовано за видами об'єктів охорони.

- (405)** При цьому питома вага таких надавачів послуг, як органи поліції охорони, на цих сегментах є значною.
- (406)** Подальші намагання держави в особі органів влади виокремити певні об'єкти для їх охорони виключно органами поліції охорони має наслідком розширення сегмента ринку, закріпленого за таким надавачем послуг, та відповідно до зростання частки органів поліції охорони на ринку охоронних послуг загалом.
- (407)** Розширення сегмента ринку, закріпленого за органами поліції охорони, у структурі ринку охоронних послуг на сьогодні та в подальшому матиме наслідком витіснення з ринку приватних охоронних структур та гарантоване зростання кількості споживачів послуг поліції охорони (тобто, стабільний попит на послуги).
- (408)** Характерним в цьому випадку є те, що зростання частки поліції охорони як учасника ринку охоронних послуг відбувається не завдяки власним перевагам цього суб'єкта господарювання, що має проявитися в покращенні рівня якості послуг, зменшенні вартості послуг, а саме через прийняті органом влади рішення (розроблений МВС нормативно-правовий акт, затверджений в подальшому КМУ).
- (409)** Крім того, надання органом влади переваг у конкуренції певному суб'єкту ринку, який одночасно є його структурним підрозділом, дає підстави говорити про наявність ознак антиконкурентних дій органу влади, що заборонено Законом України «Про захист економічної конкуренції».
- (410)** На ринку охоронних послуг загалом, на якому діють як приватні, так і державні структури, повною мірою повинні діяти правила конкуренції – боротьба за споживача, завдяки чому формується конкурентна (ринкова) ціна на послуги.
- (411)** Виділення окремих сегментів на ринку охоронних послуг під одного надавача послуг виводить їх діяльність з-під ринкового регулювання.
- (412)** Оскільки зазначене відбувається під егідою саме держави в особі органів влади, то в подальшому на зазначених сегментах можливе диктування умов функціонування частини ринку безпосередньо державою через одного суб'єкта (який одночасно є його структурним підрозділом).
- (413)** На виділених сегментах, де не діють ринкові механізми, а отже, відсутня конкуренція боротьба в питаннях вартості послуг, їх якості тощо, роль регулятора бере на себе держава, яка нормативно встановлює питання формування вартості послуги.
- (414)** За таких умов споживачі (з Переліку ПКМ № 937) позбавлені можливості вибору надавача послуги, зокрема, за критерієм нижчої її вартості.
- (415)** Крім регулювання вартості послуги, держава здійснює й інше регулювання, що пов'язане безпосередньо із забезпеченням порядку надання послуг – використання певного обладнання, забезпечення умов тощо, що вже є обов'язком виконання безпосередньо отримувачами послуг охорони (суб'єктів з Переліку ПКМ № 937).
- (416)** Відсутність конкурентних умов на певних сегментах ринку, як правило, має негативні наслідки для споживачів послуг, які насамперед пов'язані зі зниженням якості послуг та зростанням їх вартості при незмінному попиті, який завдяки рішенням державних органів, у даному випадку ПКМ № 937, для органів поліції охорони залишається стабільним.
- (417)** Відсутність конкурентної боротьби на окремому сегменті ринку між поліцією охорони та іншими учасниками ринку за споживача неодмінно призведе до порушення балансу на загальному ринку охоронних послуг, у першу чергу пов'язаного з розміром вартості послуг.
- (418)** Так, можливий варіант, коли вартість послуг охорони різних надавачів цих послуг буде відрізнятися в рази залежно від того, хто є їх споживачами (отримувачами).

- (419) Звичайно, що за умови стабільного попиту та відсутності конкуренції, вартість послуг саме поліції охорони буде зростати.
- (420) Аналогічна зміна ситуації прогнозується також і до іншого критерію ефективно-конкурентного ринку, а саме якості послуг, який проявляється в задоволенні максимальних потреб споживача при мінімальних його витратах.
- (421) Відсутність конкурентної боротьби між учасниками ринку за споживача послуг призводить до певної міри пасивної поведінки суб'єктів господарювання, які не борються за споживача і не підлаштовуються під його потреби, а лише пропонують той набір послуг та таку їх якість, що забезпечує найкраще становище суб'єктів господарювання на ринку.
- (422) За таких умов на ринку охоронних послуг, у першу чергу на окремих виділених державою сегментах, фактично остерігатиметься відсутність конкурентної боротьби надавачів послуг за споживача, а споживачі будуть вимушені погоджуватись на не завжди вигідні для них договірні умови (у зв'язку з відсутністю альтернативи).
- (423) У випадку, коли така ситуація зберігатиметься на ринку охоронних послуг досить тривалий час, навряд чи можна буде говорити про повноцінний ринок охоронних послуг, оскільки він не буде розвиватися за ринковими законами.
- (424) Розподіл ринку за споживачами призводить до ущемлення інтересів тієї їх частини, яка виводиться з повноцінного ринку в окремих регульований сегмент.
- (425) Необхідно наголосити на тому, що вплив держави на ринкові відносини або шляхом регулювання діяльності, або шляхом виокремлення сегмента (частини) ринку має бути обґрунтованим та в кінцевому результаті не спричиняти суттєвих негативних наслідків для конкуренції на певному товарному ринку.
- (426) Отже, лише існування повноцінного ринку, що функціонує в конкурентному середовищі виключно за ринковими механізмами, без втручання держави, забезпечує ефективний його розвиток для задоволення максимальних потреб споживачів.
- (427) Втручання держави в конкурентне середовище можливе за виключних умов, обумовлених загальним публічним інтересом, в іншому разі це може призвести до збою у роботі ринкових механізмів або навіть до зупинення розвитку ринку.

ПРОПОЗИЦІЇ
Комітету, спрямовані на вирішення проблемних питань,
які існують сьогодні на ринку охоронних послуг.

Враховуючи викладені у звіті проблемні питання, які існують на ринку охоронних послуг і які пов'язані, зокрема, з прийняттям ПКМ № 937, Антимонопольний комітет України, з метою недопущення спотворення, обмеження чи усунення конкуренції на зазначеному ринку, пропонує Кабінету Міністрів України наступні шляхи їх вирішення.

1. Здійснити моніторинг усіх нормативно-правових актів, якими на сьогодні визначено переліки об'єктів та суб'єктів, які мають охоронятись поліцією охорони, іншими надавачами, з метою розроблення та прийняття єдиного переліку об'єктів, який відповідатиме встановленим універсальним критеріям визначення таких об'єктів. Переглянути положення ПКМ № 937 з урахуванням інформації, викладеної у звіті.
2. Напрацювати єдиний універсальний підхід до встановлення критеріїв (умов, підстав, характеристик тощо), за якими будуть визначатися об'єкти, які підлягатимуть охороні поліцією охорони та/або публічними юридичними особами та/чи їх структурними підрозділами (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо).
3. При перегляді ПКМ № 937 та інших нормативно – правових актів, з урахуванням пропозицій, викладених у пунктах 1 і 2, визначити характер відносин між поліцією охорони та споживачами, з урахуванням інформації, викладеної в звіті.
4. При перегляді ПКМ № 937 та інших нормативно – правових актів, з урахуванням пропозицій, викладених у пунктах 1 і 2 врахувати закріпленні у законодавстві повноваження публічних юридичних осіб та/або їх структурних підрозділів (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо) й Національної гвардії щодо здійснення ними охорони.
5. Розмежувати та визначити такі поняття, як «об'єкт критичної інфраструктури», «особливо важливий об'єкт права державної власності», «об'єкт державної власності, що має стратегічне значення для економіки і безпеки держави».

Основні нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері охоронних послуг.

Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV (у тексті – ЦК України).

Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV (у тексті – ГК України).

Закон України «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 № 4616-VI.

Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII (у тексті – Закон про поліцію).

Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197-VII.

Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII.

Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V.

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII.

Закон України «Про джерела фінансування органів державної влади» від 30.06.1999 № 783-XIV.

Закон України «Про підприємництво» від 07.02.1991 № 698-XII (ст. 4).

Закон України «Про електроенергетику» від 16.10.1997 № 575/97-ВР.

Закон України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 № 2665-III.

Закон України «Про трубопровідний транспорт» від 15.05.1996 № 192/96-ВР.

Закон України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» від 20.02.2003 № 545-IV.

Указ Президента України від 02.03.2014 № 189/2014 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 березня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України» (у тексті – УП № 189/2014)

Указ Президента України від 26 травня 2015 № 287/2015 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України» (у тексті – УП № 287/2015).

Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 №937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності» (у тексті – ПКМ № 937).

Постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 р. № 834 «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» (у тексті – ПКМ № 834).

Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 «Про затвердження Положення про Національну поліцію» (у тексті – ПКМ № 877).

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» від 18.11.2015 № 960 (у тексті – ПКМ № 960).

Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»

Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 № 1747 «Про затвердження Правил охорони магістральних трубопроводів».

Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.2004 № 460 «Про затвердження Порядку взаємодії відомчої воєнізованої охорони з органами (підрозділами) внутрішніх справ, Служби безпеки, Збройних Сил, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи у разі виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах підвищеної небезпеки».

- Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 83 «Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» (у тексті – ПКМ № 83).
- Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1993 №615 «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» (у тексті – ПКМ № 615).
- Постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2009 №918 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10.08.1993 р. N 615» (у тексті – ПКМ № 918).
- Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2003 № 1170 «Про затвердження Переліку особливо важливих об'єктів електроенергетики, які підлягають охороні відомчою воєнізованою охороною у взаємодії із спеціалізованими підрозділами інших центральних органів виконавчої влади» (у тексті – ПКМ № 1170).
- Постанова Кабінету Міністрів України від 12.11. 2014 р. № 628 « Про затвердження переліку ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, що підлягають охороні Національною гвардією» (у тексті – ПКМ № 628).
- Постанова 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» (у тексті – ПКМ № 421).
- Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 999 «Про визначення критеріїв віднесення об'єктів державної власності до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» (у тексті – ПКМ № 999).
- Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2013 № 97 «Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності» (у тексті – ПКМ № 97).
- Постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 1994. № 7 «Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 № 707 «Про затвердження порядку та умов виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності працівника міліції»
- Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 850 «Про затвердження порядку та умов призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без установлення інвалідності працівника міліції».
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2009 № 578-р «Про затвердження переліку особливо важливих об'єктів нафтогазової галузі».
- Наказ Міністерства економіки України від 03.12.2010 № 1546 «Про затвердження Порядку подання та розгляду пропозицій щодо формування переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» (у тексті – ПКМ № 1546).
- Наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 №457 «Про затвердження класифікації видів економічної діяльності ДК 009:2010»
- Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04.02.2016 № 85 «Про затвердження уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) Міністерством внутрішніх справ (у тексті – Наказ МВС № 85)
- Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 01.09.2015 № 1053 «Про затвердження Критеріїв, відповідно до яких об'єкти включаються до переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями на підставі договорів про надання охоронних послуг» (у тексті – Наказ МВС № 1053).
- Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.11.2003 № 1430 «Про організацію службової діяльності цивільної охорони Державної служби охорони при МВС України» (у тексті – Наказ МВС № 1430).

Наказ Міністерства внутрішніх справ і Міністерства економіки України № 171/51 від 02.03.2001 «Про затвердження Методики визначення розмірів цін на послуги з охорони об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України»

Наказ Міністерства палива та енергетики України від 08.10.2007 № 480 «Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону Міністерства енергетики та вугільної промисловості України» (у тексті – Наказ № 480).

Наказ Міністерства інфраструктури України від 25.08.2011 № 339 «Про затвердження Типового положення про службу морської безпеки порту служба морської безпеки».

Наказ Міністерства інфраструктури України від 15.04.2013 № 220 «Про затвердження Типового положення про загін охорони морського порту».

Наказ Державного космічного агентства України від 20.07.2012 № 281 «Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону підприємств, що належать до сфери управління Державного космічного агентства України»

Наказ Мінпаливенерго від 12.05.2004 № 250 "Про затвердження Інструкції про порядок придбання, перевезення, зберігання, обліку та використання вогнепальної зброї і боєприпасів до неї, спеціальних засобів самооборони, а також пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів підрозділами відомчої воєнізованої та сторожової охорони, що здійснюють охорону об'єктів електроенергетики».

У тексті звіту використовуються, зокрема, такі скорочення:

Кабінету Міністрів України (КМУ); Міністерства енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля); Міністерства інфраструктури України (Мінінфраструктури); Міністерство внутрішніх справ (МВС); Міністерство юстиції України (Мін'юст); Міністерство палива та енергетики України (Мінпаливенерго); Міністерство економіки України (Мінекономіки); Міністерство оборони України (Міноборони); Служба безпеки України (СБУ); Національної поліції України (Департамент поліції охорони, поліція охорони); Державна служба охорони (ДСО); Кримінальний кодекс України (КК України); Публічне акціонерне товариство (ПАТ); Державний концерн (ДК); Державне підприємство (ДП); Національна акціонерна компанія (НАК); Приватне підприємство (ПП); Громадська організація (ГО); Автономна Республіка Крим (АРК); Організація Об'єднаних Націй (ООН) та інші.

ПЕРЕЛІК
об'єктів державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна яких здійснюється
виключно органами поліції охорони на договірних засадах.

Код згідно з ЄДРПОУ	Найменування об'єкта
02841376	Волинська обласна державна телерадіокомпанія
01125755	Державне підприємство “Маріупольський морський торговельний порт”
02841407	Донецька обласна державна телерадіокомпанія
00379790	Державне підприємство “Артемсіль”
02841413	Житомирська обласна державна телерадіокомпанія
22071911	Закарпатська обласна державна телерадіокомпанія
01125761	Державне підприємство “Бердянський морський торговельний порт”
02841436	Запорізька обласна державна телерадіокомпанія
37854297	Державний концерн “Укроборонпром”
00100227	Державне підприємство “Національна енергетична компанія “Укренерго”
00135390	ПАТ “Укрнафта”
00153117	ПАТ “Державне акціонерне товариство “Чорноморнафтогаз”
03482347	Державне підприємство “Підприємство із забезпечення нафтопродуктами”
20077720	Національна акціонерна компанія “Нафтогаз України”
21515381	Державне підприємство “Енергоринок”
22927045	ПАТ “Центренерго”
24584661	Державне підприємство “Національна атомна енергогенеруюча компанія “Енергоатом”
30019775	ПАТ “Укргазвидобування”
30019801	ПАТ “Укртрансгаз”
31301827	Дочірня компанія “Газ України” Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України”
31570412	ПАТ “Укртранснафта”
03150102	Державне підприємство водних шляхів “Укрводшлях”
38727770	Державне підприємство “Адміністрація морських портів України”
01181765	Державне підприємство “Український державний центр радіочастот”
01190043	Концерн радіомовлення, радіозв'язку та телебачення
21560045	Українське державне підприємство поштового зв'язку “Укрпошта”

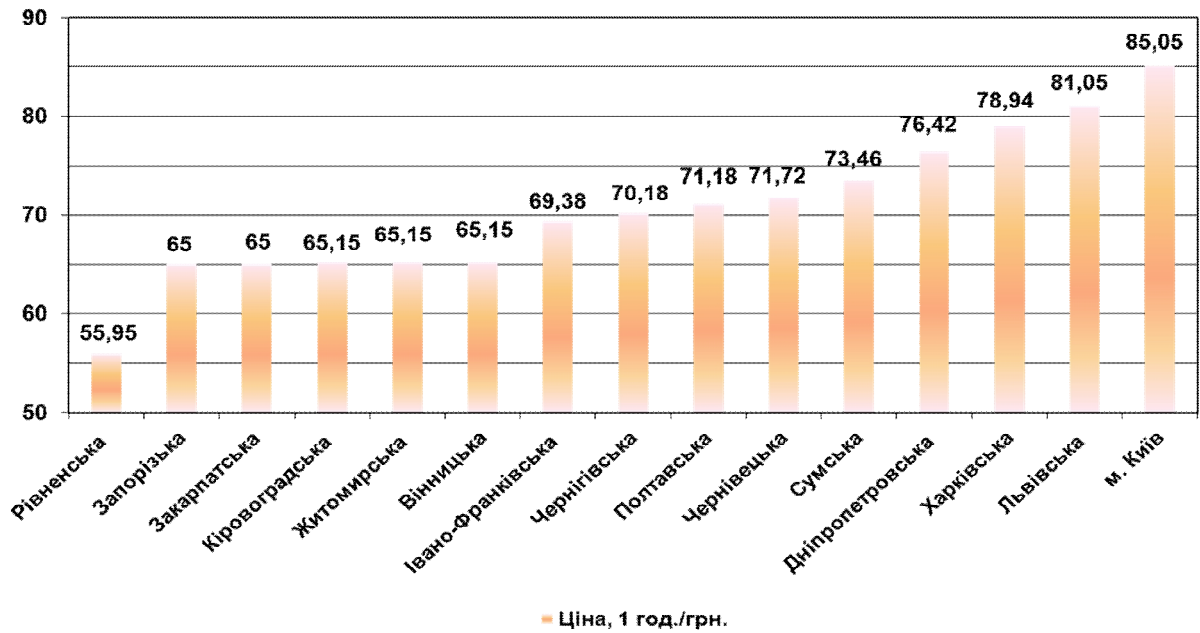
Код згідно з ЄДРПОУ	Найменування об'єкта
26267574	Державна телерадіокомпанія “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”
22927269	Національна радіокомпанія України
23152907	Національна телекомпанія України
23703709	Державна організація “Київська державна регіональна телерадіокомпанія”
02568182	Державне підприємство “Всеукраїнський державний науково-виробничий центр стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів”
32595752	Державне підприємство “Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості”
33304730	Державна іпотечна установа
16286441	Державне підприємство “Поліграфічний комбінат “Україна” по виготовленню цінних паперів”
14310862	Державне спеціалізоване підприємство “Чорнобильська АЕС”
20588716	ПАТ “Укргідроенерго”
19477064	Державне підприємство обслуговування повітряного руху України
20572069	Державне підприємство “Міжнародний аеропорт “Бориспіль”
24210297	Державне підприємство Український державний центр залізничних рефрижераторних перевезень “Укррефтранс”
37199618	Державне підприємство спиртової та лікєро-горілчаної промисловості “Укрспирт”
21881105	Державна організація “Криворізька регіональна державна телерадіокомпанія “Криворіжжя”
00191017	Державне промислове підприємство “Кривбаспромводопостачання”
02841382	Державна організація Луганська обласна державна телерадіокомпанія
22333937	Львівська обласна державна телекомпанія
01125608	Державне підприємство “Миколаївський морський торговельний порт”
19290012	Державне підприємство “Спеціалізований морський порт “Октябрьск”
25374003	Державне підприємство “Дельта-Лоцман”
02841494	Миколаївська обласна державна телерадіокомпанія
01125206	Державне підприємство “Морський торговельний порт Усть-Дунайськ”
01125666	Державне підприємство “Одеський морський торговельний порт”
01125672	Державне підприємство “Іллічівський морський торговельний порт”

Код згідно з ЄДРПОУ	Найменування об'єкта
01125689	Державне підприємство “Білгород-Дністровський морський торговельний порт”
01125809	Державне підприємство “Ренійський морський торговельний порт”
01125815	Державне підприємство “Ізмаїльський морський торговельний порт”
04704790	Державне підприємство “Морський торговельний порт “Южний”
21026469	Одеська обласна державна телерадіокомпанія
00206539	ПАТ “Одеський припортовий завод”
02841525	Сумська обласна державна телерадіокомпанія
02841531	Тернопільська обласна державна телерадіокомпанія
02841548	Харківська обласна державна телерадіокомпанія
31517060	Українське державне підприємство “Укрхімтрансміак”
00032112	ПАТ “Державний експортно-імпортний банк України”
00032129	ПАТ “Державний ощадний банк України”
23697280	ПАТ акціонерний банк “Укргазбанк”
38728533	Херсонська філія Державного підприємства “Адміністрація морських портів України” (Адміністрація Херсонського морського порту)
38728486	Скадовська філія державного підприємства “Адміністрація морських портів України” (Адміністрація Скадовського морського порту)
01034656	Управління Північно-Кримського каналу
01034662	Управління головного Каховського магістрального каналу
02841554	Херсонська обласна державна телерадіокомпанія “Скіфія”
02841577	Черкаська обласна державна телерадіокомпанія
02841592	Чернівецька обласна державна телерадіокомпанія
02841583	Чернігівська обласна державна телерадіокомпанія

ПЕРЕЛІК
органів поліції охорони, що утворюються як територіальні органи
Національної поліції

Департамент поліції охорони як міжрегіональний територіальний орган Національної поліції;
Відділ поліції охорони об'єктів стратегічного значення;
Управління поліції охорони в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі;
Управління поліції охорони у Вінницькій області;
Управління поліції охорони у Волинській області;
Управління поліції охорони в Дніпропетровській області;
Криворізький міський відділ Управління поліції охорони в Дніпропетровській області;
Управління поліції охорони в Донецькій області;
Маріупольський міжрайонний відділ Управління поліції охорони в Донецькій області;
Управління поліції охорони в Житомирській області;
Управління поліції охорони в Закарпатській області;
Управління поліції охорони в Запорізькій області;
Управління поліції охорони в Івано-Франківській області;
Управління поліції охорони в м. Києві;
Управління поліції охорони з фізичної безпеки в м. Києві;
Управління поліції охорони в Київській області;
Управління поліції охорони в Кіровоградській області;
Управління поліції охорони в Луганській області;
Управління поліції охорони у Львівській області;
Управління поліції охорони в Миколаївській області;
Управління поліції охорони в Одеській області;
Управління поліції охорони в Полтавській області;
Управління поліції охорони в Рівненській області;
Управління поліції охорони в Сумській області;
Управління поліції охорони в Тернопільській області;
Управління поліції охорони в Харківській області;
Управління поліції охорони в Херсонській області;
Управління поліції охорони в Хмельницькій області;
Управління поліції охорони в Черкаській області;
Управління поліції охорони в Чернівецькій області;
Управління поліції охорони в Чернігівській області.

Надана інформація про запроповану вартість на послуги фізичної охорони органами поліції охорони суб'єктам господарювання з Переліку (постова, 1 працівник / 1 год., грн.)



*зазначені цифрові дані не є абсолютними та отримані у результаті узагальнення інформації, наданої різними учасниками ринку, шляхом виведення середнього арифметичного показника

Окремі показники діяльності підприємств за видом економічної діяльності «Діяльність приватних охоронних служб» за 2014 рік



*Дані надано Державною службою статистики без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції

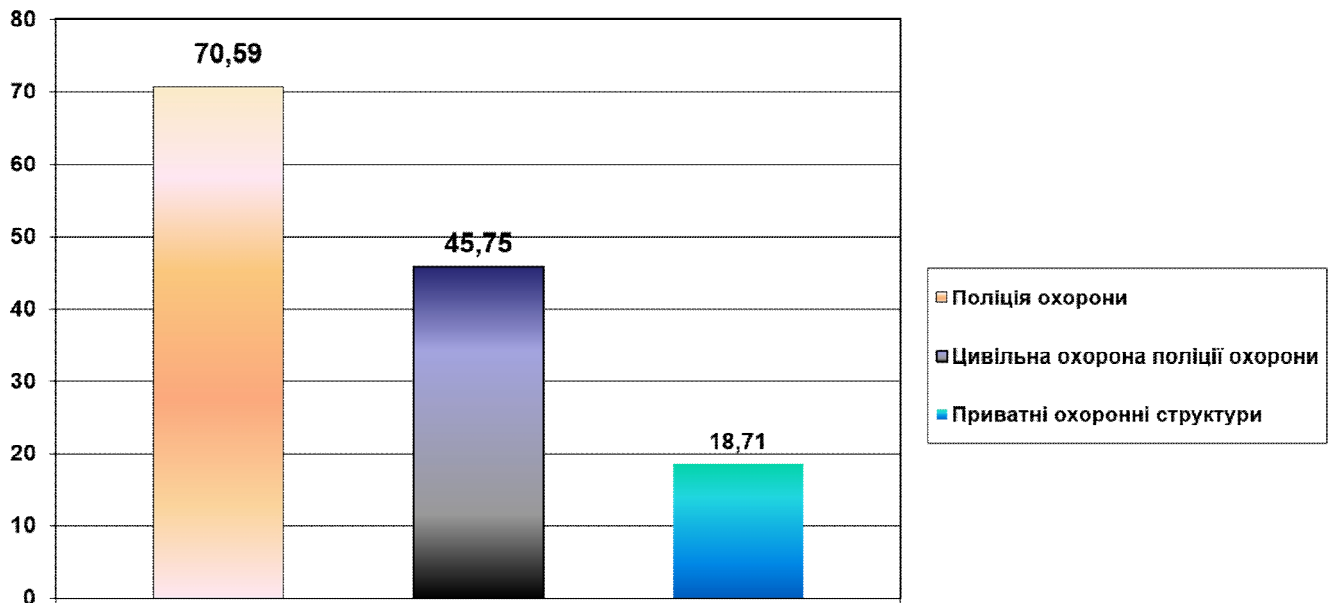
Окремі показники діяльності підприємств за видом економічної діяльності «Діяльність приватних охоронних служб» за 9 місяців 2015 року



*Дані надано Державною службою статистики без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції

**Дані наведено без урахування результатів діяльності малих підприємств

**Надана інформація про вартість послуг фізичної охорони суб'єктам господарювання з
Переліку (постова, 1 працівник / 1 год., грн.)**



*зазначені цифрові дані не є абсолютними та отримані у результаті узагальнення інформації, наданої різними учасниками ринку, шляхом виведення середнього арифметичного показника

Структура взаємодії органів державної влади з поліцією охорони

