Особливості національного переділу ринку охоронних послуг або як гармонізувати національну охоронну галузь

**Серед численних перлин творчості Антона Павловича Чехова є оповідання, що може, на думку дописувача, відобразити різні підходи до нормотворення представників від влади та професійного охоронного сектору країни (або ж про те, як виконавча влада бореться проти державних та недержавних охоронних підприємств).**

**Отже, оповідання «Зловмисник» (максимально наближено до сюжету). У земському суді досліджуються обставини вчинку місцевого селянина, затриманого за розкручування кріплень магістральної залізничної колії. Не «терорист», і не «сепаратист» - російська глибинка кінця 19-го сторіччя.**

**Земський судя запитує: «Навіщо Ви це робили ?». Підсудний пояснює: «З тих гайок виходять гарні грузила для рибної ловлі». Судді: «А ви розумієте, що міг потяг зійти з рейок, постраждали б люди ?». Підсудний : «А мені рибу ловити – як ?».**

Подібно до цього вибудовувався діалог між авторами (в усякому разі, тих, хто їх формально представляє) проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження категорій об’єктів, які підлягають обов’язковій охороні органами поліції охорони на договірних засадах, та умов забезпечення охорони об’єктів» (оприлюднений 10 лютого 2016 року), та представниками охоронної спільноти, який мав місце днями на засіданні керівництва Державної регуляторної служби України під головуванням Голови Служби К.М. Ляпіної.

***Перша поява цієї статті пов’язана із Радою УФПБ, яка відбулась наприкінці березня п.р. у Полтаві***

Очевидне та явне спрямування проекту-максимальне захоплення (інший термін підібрати важко) загальнонаціонального ринку охоронних послуг структурним   підрозділом Національної поліції – поліцією охорони виключно із застосуванням адміністративного   важеля,   всупереч задекларованим Конституцією України   та   її   базовими законодавчими актами   про   розвиток підприємництва,   рівність економічних   суб’єктів   різних форм власності; ігноруючи повноваження     конкретних центральних органів виконавчої влади; а також про антимонопольні та регуляторні механізми протидії запровадженню монополій, у тому числі державної, на різних сегментах економіки.

Тези про те, що:

- встановлення та/або зміни правовідносин, що заторкаються у проекті урядового нормативного акту, є предметом регулювання правових актів вищої сили (кодекс, закон), ніж постанова Кабінету Міністрів України;

- зміст проекту прямо суперечить нормам базових галузевих законів України про повноваження окремих державних відомств на утримання відомчої, у тому числі воєнізованої охорони;

- проект не відповідає актам міжнародного законодавства та керівним цільовим директивам Європейської співдружності з питань охорони;

- законодавчі повноваження у органів поліції охорони укладати договори на охорону об’єктів державної форми власності (а лише щодо правовідносин з охорони громадян, а також майна приватної та колективної власності - відсутні;

- повноваження у будь-якого центрального органу виконавчої влади визначати обмежений обсяг цивільної відповідальності одного із суб’єктів охорони - органів поліції охорони - відсутні;

- повноваження центральних органів виконавчої влади встановлювати виключний, лише за участю органів поліції охорони, порядок охорони об’єктів недержавної форми власності – відсутні;

- визначене базовим господарським законодавством завдання про затвердження переліку окремих особливо важливих об’єктів державної форми власності – не виконане;

- взаємовідносини між суб’єктами вертикалі виконавчої влади з приводу включення об’єктів до не сформованої правової категорії «особливо важливі об’єкти» суттєво не відповідають змісту правовідносин між центральними органами виконавчої влади ні по вертикалі, ні по горизонталі;

- прийняття та реалізація означеного урядового рішення спровокує декілька тисяч позовів незаконно звільнених, внаслідок «зміни» відомчої охорони на охорону органами поліції охорони під адміністративним тиском, працівників відомчих (державних) підрозділів воєнізованої охорони про відновлення на роботі з відшкодуванням втраченого заробітку з наступним відшкодуванням цих непродуктивних витрат з безпосередніх керівників органів управління відомчої охорони у повному обсязі;

- витрати на відомчу воєнізовану охорону, що включаються до собівартості продукції відомств, є більш сприятливі для них з точки зору оподаткування господарської діяльності і майже у два рази менші, ніж витрати на послуги поліції охорони, що мають відшкодовуватися за рахунок прибутку;

- теза про протидію «тероризму» суттєво протирічить фактичній спрямованості проекту на забезпечення надмонопольного обсягу охорони лише одному суб’єкту охорони незаконним антиконкурентним актом від імені вищого органу державного управління;

тощо,

сприймалися акторами проекту Урядового рішення однозначно (майже дослівно): «Але ж ми (поліція охорони) працюємо за договорами і отримуємо за це кошти»; «ми – великі платники податків, а ви (недержавний сектор охоронної галузі) – ні!»; «є спеціальне виключення для нас (поліції охорони) у законодавстві про джерела фінансування органів влади».

А «повноваження», «чинні законодавчі акти», «міжнародне право», «компетенція органів управління у визначеній сфері», «негативні соціальні наслідки», «економічна доцільність», «невідповідність гасла і фактичної мети» - це те, що має суттєво менше значення, ніж прагнення зберегти існування поліції охорони за будь-яку ціну.

Для більш повного розуміння ситуації – не позиції однієї із сторін, а саме загальної системи правовідносин з приводу охоронної функції, пропонується порівняти дві групи складових : діяльність органів виконавчої влади на основі бюджетного фінансування та надання охоронних послуг за рахунок їх прямого фінансування замовником на договірних засадах.

Не станемо заглиблюватися у питання про кінцеву природу державних коштів періоду суцільної «совєтізації» економіки (як домінуючого джерела коштів для сплати послуг позавідомчої охорони); і про те, що згодом з’явились кошти державних організацій за рахунок госпрозрахункової діяльності. Немає відомостей для визначення співвідношення у загальному обсязі фінансування послуг охорони між коштами з кошторису бюджетних установ, прибутку від госпрозрахункової діяльності державних суб’єктів господарювання та прибутку підприємців, особистих коштів фізичних осіб – замовників послуг охорони. Головне – ці кошти не є «прямо» бюджетними. І функція позавідомчої охорони у стосунках із замовниками її послуг – була очевидно не владно-правова.

Тому, засновані на початку 20-х років минулого століття підрозділи позавідомчої охорони діяли при виконкомах місцевих рад (по «сучасному» - при державних адміністраціях), а з 29 жовтня 1952 року – при органах міліції.

Так, до слова, чомусь саме ця дата, визначена постановою Ради Міністрів СРСР за підписом її Голови – Й.В. Сталіна, з якої відбулось пониження статусу позавідомчої охорони – з установи при місцевому органі державної виконавчої влади до установи при міліції, підпорядкованій (на той час) місцевим органам влади, вважається серед ветеранів Державної служби охорони при МВС України неформальним професійним святом працівників охорони.

Отже, є визначена індивідуальна потреба замовника у певній різновидності охорони, і є унормована під запити замовника більш-менш гнучка державна функція для їх задоволення – тому «при». І ще однією «совецькою» родзинкою розвитку позавідомчої охорони стало те, що всупереч загальному вектору розатестуванню (демілітаризації) працівників різних галузей господарства (оборонно-промисловий комплекс, транспортна галузь, енергетитка тощо) у позавідомчу охорону за 40 післявоєнних «радянських» років поступово вводили штати працівників міліції.

При перетині державного кордону, на митниці, або ж, захисти вас Боже – у в’язнці, ви - лише підкоряєтесь владній функції. А для обрання певного виду і обсягу охорони,з огляду на розмаїття об’єктів та способів зберігання майна, необхідно домовлятися та ще й у формі письмово укладеного договору. Це – загальносвітова практика, а також установлена підстава для банківського супроводження цивільно-правових відносин між замовником і виконавцем охоронної послуги.

За часів радянської економіки, зважаючи на немалий обсяг результатів службової діяльності позавідомчої охорони по захисту правопоряку за межами договірних відносин по охороні за кошти замовників – переважно об’єктів державної форми власності, принципового протиріччя між природою державної «установи» та її позабюджетним фінансування – не виникало.

Дзвіночок пролунав у зв’язку з набуттям чинності з 1 січня 2004 року Цивільного та Господарського кодексів України. Зокрема , Цивільний кодекс запровадив поняття «юридичної особи публічного права», що створюється розпорядчими актами органів влади (центральних – як державної форми власності і місцевих – як комунальної форми власності)(стаття 81 ЦК України). І тоді, нарешті, з’явилася законна підстава відрізнити всеохоплюючу «совецьку» державну функцію тотальної державної охорони тотальної державної власності від некомерціної господарської діяльності Державної служби охорони при МВС України - суб’єкта публічного права державної форми власності, наділеного господарською комптенцією (статті 2 і 3 Господарського кодексу України). І до кола державних юридичних осіб державної форми власності, визначених Господарським кодексом України (підприємства, у тому числі унітарні державні та комунальні, казенні, господарські товариства), Державна служба охорони при МВС України з наявними владними повноваженнями, також відноситися ніяк не могла.

Хто пам’ятає один наріжних визначень К.Маркса про стадії розвитку – «перехід кількісних змін у корінні якісні» ? Це до того, що насичення позавідомчої охорони (а з 1993 року – Державної служби охорони при МВС України) представниками влади (міліції), врешті і зумовило надання їй статусу органу влади – в особі поліції охорони, структурного підрозділу центрального органу виконавчої влади – Національної поліції.

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | І     тоді       протиріччя між         державно-владною     сутністю органа влади, змістом його службової діяльності у формі надання послуги - а не застосування державно-владних повноважень, та небюджетною основою його (органу вдади) фінансування як юридичної особи публічного права,   довелось терміново «замальовувати».  Для цього, поспіхом, відповідно 10 листопада та 25 грудня 2015 року були прийняті зміни:  до Закону України «Про джерала   фінансування органів державної влади» - про зарахування коштів за здійснення функцій держави виключно до державного бюджету, крім послуг з охорони,що   надаються на договірних   засадах,  а також до постанови Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 року № 834   - про оголошення знову створених органів поліції охорони правонаступниками підрозділів Державної служби охорони при МВС України. |   Як вчить прислів’я : «Що швидко робиться, те сліпе родиться»  Ще раз про доповнення від 10 листопада 2015 року до Закону України ««Про джерала фінансування органів державної влади» і про «функції держави».  Є визначені Конституцією України функції держави – захист суверенітету і територіальної цілістності України, економічна та інформаційна безпека, оборона, освіта, підтримання правопорядку, соціальний захист населення, судочинство, податкова політики тощо.  Більшість цих функції перелічені у статях 3 (захист прав і свобод людини), 11 (консолідація і розвиток нації), 16 (забезпечення екологічної безпеки, збереження гонофонду Українського народу), 17 (захист суверенітету і територіальної цілістності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, оборона країни та соціальний захист її захисників), 19 (зовнішньополітична діяльність), 19 (підтримання правового порядку), 49 (охорона здоров’я), 53 (освіта) тощо ; функції держави в особі її вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, перелічені у статті 116 Конституції України; як об’єкти бюджетного фінансування ці функції зазначені у статті 87 Бюджетного кодексу України.  За юридичним змістом, юридичні особи та громадяни виступають учасниками у провадженні функцій держави при отриманні різних документів щодо сфер державного управління (облік населення, міграція, отримання різних «прав», податки, соціальний захист, участь у судових провадженнях, спадкова та митна справа, захист інтелектуавальної власності документування інших економічних та соціальних станів юридичних осіб та громадян тощо), що має місце у правовому полі надання адміністративних послуг.  В той же час, згідно із частиною першою статті 3 Господарського кодекесу України, діяльність суб’єктів господарювання, спрямована, зокрема, на надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначенність, є господарською діяльністю.  Отже, владної функції держави у формі надання послуг з охорони за кошти замовників на договірних засадах – немає.  Є господарські функції державних підприємств та установ, спрямовані на задоволення потреб замовника ( пасажирські перевезення, культурно-видовищні, розподіл радіочастотного ресурсу, хоч і платна, але некомерційна діяльність установ охорони здоров’я тощо). Такою ж за змістом є послуга з використанням владного ресурсу – діяльність ДСО при МВС України у статусі державної установи. Її правонаступник мав би отримати той же статус, якби малось на меті зберегти важливу для охоронного сектору державну структуру у відповідній організаційно-правовій формі, передбаченій Господарським кодексом   України.  Ще один відступ - на тлі яких об’єктивних соціально-економічних перетворень змінюється структура охорона власності ?  Державний сектор економіки (колись більше ніж 90-відсотків обсягу замовлень ДСО при МВС України) невпинно зменшується, при цьому більш-менш стабільним залишається кількість бюджетних установ різних рівнів влади з напруженими кошторисами фінансування діяльності. Реорганізовані до суспільних потребі базові галузі (паливо-енергетичний комплекс, електроенергетика, різновиди транспортної галузі, пошта, спеціальний зв’язок, вибухова справа тощо), мають власні (відомчі) підрозділи воєнізованої охорони (підрозділи служб безпеки) на підставі відповідних чинних галузевих законів і утримуються за рахунок собівартості (раніш згаданої) некомерційної господарської діяльності державних відомств. Засновані кілька тисяч недержавних охоронних підприємств, економічно та організаційно більш рухливі, частина яких, розуміючі переваги певної узгодженої політики діяльності на загальному ринку охорони, концентрується у фахові федерації, у тому числі з метою застосування більш гнучких методів і способів професійної діяльності, у тому числі для захисту охоронного ринку від недобросовісної конкуренції та антиконкурентних дій та рішень органів влади.  За цих обставин для державного монополіста на охоронному сегменті прямо постає питання – як вижити ? Або, іншими словами, чи потрібна кому послуга з охорони «від держави»? Виявляється, що вкрай потрібна. Але, з огляду на рівень цін на послугу та за відсутності вибору на ринку охорони з-поміж одного охоронникам - законного користувача вогнепальною зброєю, таких охочих суттєво меншає.  І тоді починається пошук способу, щоб клієнт сам йшов за послугою. Може, хтось і почується себе ображеним – то дуже перепрошую, але це «розуміння» проблеми у стилі колишньої ДАІ – навіть законні штрафні гроші самі «приїдуть» на пост ДПС, а обов’язкові платежі і збори – до МРЕО.  Хто був і є у некомерційній державній або недержавній «охороні» - знає: за клієнтом ще треба побігати, умовити згодитися на ціну охорони, забезпечити її належне виконання та й ще сподіватися, що кошти за послугу надійдуть вчасно. Або ж, враховуючи процеси концентрації і корпоратизації, домовлятися з головним власником (головним офісом) системного господарського об’єднання про запровадження охорони, бо докоряти власним командирам місцевого рівня про те, що не можуть знайти спільної мови з відповідними менеджерами філіалів ПАТів, ВАТів і концернів – марно, оскільки, як правило, на місцевому рівні «такі» питання не вирішують.  Це – складно.  Виявилось, більш простіше згадати схему, заплановану ще у лютому 1991 року, при прийнятті Верховною Радою України Закону України «Про підприємництво» - про перелік окремих особливо важливих об’єктів державної форми власності, охорона яких може здійснюватися лише державними організаціями і підприємствами (згідно із статтею 4 цього Закону).  Цю «фішку» згадали лише через 21 рік, при прийнятті Закону України «Про охоронну діяльність».  При цьому, всупереч збереженій Господарським кодексом України (можна подивитися пункт 2 Розділу IX Перехідні положення) варіативній диспозиції статті 4 Закону України «Про підприємництво» ( «може здійснюватися») замінили на   наказну (імперативну) – «здійснюється виключно».  З яких правових підстав з’явилося оте «виключно» ? Виявляється, з пункту 5 того ж Розділу IX ГК України, але «це» стосувалося доручення Кабінету Міністрів України внести законопроект про перелік видів діяльності, «в яких забороняється підприємництво, та видів господарської діяльності, яку дозволяється здійснювати виключно державним підприємствам, установам і організаціям». Такого законодавчого акту немає і досі.  З 1991 року ні Кабінет Міністрів України, ні нові титуловані вчені – правознавці, що отримали високі наукові регалії не відходячи від станка влади, не змогли придумати, у якому ж порядку визначати отой перелік «окремих особливо важливих державних..». Нарешті, у червні 2013 року, шляхом прийняття постанови Кабінету Міністрів України № 421 постановили: доручити вирішити це питання Міністерству внутрішніх справ, при якому перебувала Державна служба охорони при МВС.  Те, що «придумали» у МВС згодом, більш ніж через 2 роки (або ж, будемо розумно-терплячими – через 1,5 року після березня 2014 року), шляхом видання наказу МВС України від 1 вересня 2015 року № 1051, виявилось знову ще не переліком, а критеріями, за якими мав визначатися той Перелік.  **Щодо критеріїв.**  При їх формуванні, «не мудрствуя лукаво», «перевантажили» наявні повноваження Кабінету Міністрів України (щодо ототожнення (у кількості та ознаками) поняття «об’єкти, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави» з категорією «особливо важливий об’єкт державної форми власності»; втрутилися в компетенцію з питань охорони об’єктів Міністерства оборони, підконтрольних Державній службі з надзвичайних ситуацій, Державного агенства з матеріального резерву; самовільно змінили вимоги з організації охорони об’єктів з операціями з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, проведенням масових спортивних заходів; залишили без уваги визначену Законом України «Про об’єкти підвищеної небезпеки» критерії «нормативи порогової маси» небезпечених речовин - для розумного визначення доцільності або суворої необхідності запровадження державних заходів охорони конкретного об’єкта із зберіганням (використаням) відповідних речовин (матеріалів) тощо.  І ще один крок, м’яко кажучи, за межами повноважень вертикалі виконавчої влади.  Всупереч тричі проголошеній законодавчій нормі (Господарський кодекс України, закони України «Про підприємницво», «Про Національну поліцію») у вказаний наказ МВС України № 1051-2015 року самовільно включена норма про «виключну» охорону (об’єктів державної форми власності) державними підприємствами та організаціями «на підставі договорів про надання охоронних послуг».  Який державний оператор працює на вільному ринку охоронних послуг ? – колишня ДСО при МВС України, а нині поліція охорони. Чий підпис під «Критеріями» – її керівника, начальника Департаменту (нині - поліції охорони) С.І.Будніка, підкріпленого підписом (тексту наказу МВС) Міністра внутрішніх справ А.Б.Авакова.  На часі згадати (у перекладі) сентенцію ще з джерел латинської юридичної фразеології: «Особа в один і той же час не може бути суб’єктом та об’єктом дії».  І тому є дуже великі запитання до Міністра юстиції України П.Д.Петренко :  Яким чином   згаданий   наказ   МВС України від 1.09.2015 № 1051 «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», міг отримати державну реєстрацію Мін’юсту від 22.09.2015 за № 1124/27569 - ?  З яких підстав в урядовому закопроекті, що пройшов експертизу Мін’юсту, прийнятому у якості Закону України № 766 –VIII від 10 листопада 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції», до визначених Конституцією України функцій держави «раптом» додалася некомерційна господарська діяльність з надання послуг охорони на договірних засадах - ?  Чи не за умов «недогляду», «перевищення», «втручання»…, вже 11 листопада 2015 року, «з коліна», поза процедурою підготовки та прийняття регуляторних нормативних актів,   приймається постанова Кабінету Міністрів України № 937 «Питання забезпечення охорони об’єктів державної та інших форм власності» (Прем’єр-міністр України А.П.Яценюк), під риторику завдань боротьби з тероризмом та з перевищенням повноважень Кабінету Міністрів України, про запровадження обов’язкової охорони органами поліції охорони приміщень головних офісів господарських об’єднань державної форми власності та невизначеного кола суб’єктів господарювання недержавної форми власності (замість охорони конкретних об’єктів критичної інфраструктури) - ?; з відповідальністю лише за об’єкти нерухомості – ? на умовах незаконних договорів – ?  При цьому порушуються вимоги двох кодексів України та чи не з десятка законодавчих актів України, декількох чинних постанов самого Кабінету Міністрів України з питань охорони, без уваги залишені норми міжнародного права, орієнтація на які задекларована Україною.  **Що далі ?**  В юридичному плані відповідь сформульована чітко.  Абзац другий статті 4 Цивільного кодексу України містить пряму вказівку: «Якщо постанова Кабінету Міністрів України суперечить положенням цього Кодексу або іншому закону, застосовуються відповідні положення цього Кодексу або іншого закону».  Є чинними відповідні норми Кодексу адміністративного судочинства України (стаття 2), що визначають критерії оцінки правомірності нормативного акту як такого, що має бути прийнятим:   * на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України; * з використанням повноважень з метою, з якою ці повноваження надані; * безсторонньо (неупереджено); * добросовісно; * з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; * пропорційно, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи, і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення; * з урахуванням права особи (зокрема, охоронної спільности), на участь у процесі прийняття рішення…   І тому в окружному адміністративному суді міста Києва започатковані два судові провадження за позовами про скасування згаданої постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 937. Потребує вирішення питання про особу, що зможе оскаржити наказ МВС України від 1 вересня 2015 року № 1051.  І потрібна щільна співпраця з фахівцями Державної регуляторної служби України та Антимонопольного комітету України щодо приведення у відповідність з чинним законодавством що недавно прийнятих та до нових проектів від МВС України із спробами дестабілізувати охоронний ринок.  Цікаво оцінити ситуацію через визначення ознак діяльності поліції охорони та недержавного сектору охорони та безпеки за чинною Класифікацією видів економічної діяльності (КВЕД – 2010).  Наведемо кваліфікаційні ознаки коду «80» «Діяльність охоронних служб та проведення розслідувань.» Цей розділ включає послуги з організації та підтримки безпеки: розслідування та послуги детективів; послуги тілоохоронців і патрулювання; інкасацію та перевезення грошей та інших коштовних речей за допомогою персоналу й устаткування для захисту подібного майна під час транспортування; управління електронними системами безпеки, такими як охоронні або протипожежні системи, у випадку, коли діяльність направлена на дистанційне спостереження за цими системами, але може включати також продаж, установлення та ремонт цих систем.  За цим кодом КВЕД-2010 означена також клас 80.1. Діяльність приватних охоронних служб. Цей клас включає також надання однієї або більше послуг з перелічених нижче: послуги охоронців та тілоохоронців, патрулювання на вулицях, інкасацію та перевезення грошей та інших коштовних речей за допомогою персоналу або устаткування для захисту подібного майна під час транспортування (броньовані автомобілі), застосування детекторів брехні, послуги зі зняття відбитків пальців. Крім того, за цим кодом ідентифікується клас 80.20 (обслуговування систем безпеки)  Отже, функції аналогічні.  І тому, знову, є кілька незручних запитань до авторів (МВС України та, зокрема, ДСО при МВС України) нині чинного Закону України «Про охоронну діяльність» (та депутатської спільноти минулої, сьомої, каденції Верховної Ради України).  Чому «охорона діяльність» визначена лише як діяльність з надання відповідних послуг (абзац другий частини першої статті 1 вказаного Закону України ?  чому дія цього Закону поширюється лише на правовідносини правоохоронних органів та військових формувань у процесі надання ними послуг з охорони у частині, що не регулюються законодавчими актами, які регламентують їх діяльність» (частина друга статті 2 Закону) ?  як кваліфікувати діяльність підрозділів відомчої, у тому воєнізованої, охорони, служб безпеки у складі відповідних органів виконавчої влади, а також суб’єктів господарювання   недержавної форми власності ?  і чому для здійснення аналогічних за економічним змістом та системою фінансування лише державним організаціям надано (збережено) право на використання в охоронній діяльності вогнепальної, у тому числі автоматичної, зброї ?  Спробуємо сформулювати відповідь на останнє запитання. При виконані завдань з охорони правопорядку, у порядку та випадках, визначених законодавством, службовці правоохоронних органів мають право застосовувати вогнепальну зброю. (*На жаль, викривлена свідомість незначної частини суспільства усіх відомих людських формацій у якості найбільш переконливої перестороги від безпосереднього вчинення протиправних дій проти особи та її майна сприймає лише зброю охорони (з модифікаціями за історичними періодами та технічним рівнем їх розвитку*). Але ж, за умови суттєвої реорганізації структури власності у національному економічному та правовому просторі, зберігати лише за державною структурою монопольне право на використання найбільш вражаючої «палиці» об’єктивних підстав – немає !  При цьому зрозумілою та обґрунтованою є світова законодавча практика надання недержавним суб’єктам охоронної діяльності права на застосування силових заходів впливу на правопорушників, які за правовим обсягом та способом використання, а також технічними характеристиками (відповідно до визначених показників (класи, види тощо) є нижчими (менш вразливими), ніж ті, якими суспільство (в особі законодавчого органу) наділяє відповідні   державні правоохоронні структури (затримання та утримання особи під вартою, арешт, спеціальні засоби активної оборони підвищеної уразливої дії, активне застосування службових тварин тощо).  Слід вказати, що відповідно до функцій органів поліції, у тому числі поліції охорони під час виконання службових завдань з охорони, віднесена діяльність, передбачена кодом за КВЕД 84.24. Діяльність у сфері охорони громадського порядку та безпеки (управління та функціонування регулярних і допоміжних силових структур, фінансованих органами державної влади, а також портових, прикордонних, міліцейських сил, сил берегової охорони й інших спеціальних силових структур, у т.ч. регулювання вуличного руху, реєстрацію іноземних громадян, облік арештів; забезпечення населення предметами першої необхідності у випадках надзвичайних ситуацій у мирний час;діяльність із захисту та нагляду за виловом риби.  Примітка:  *Збіг редакційних згадок про діяльність героя оповідання*  *А.Чехова та останній клас діяльності поліції по коду за КВЕД*  *84.24 є суто випадковим.*  Отже, за КВЕД, поліція охорони надає послуги з охорони (80), у той же час здійснює управління та функціонування регулярних і допоміжних силових структур (підрозділи ВОХОР, охоронні підрозділи «Варта») (84.22), і додамо від себе – приймає участь в охороні громадського порядку поза визначеним видом економічної діяльності як орган виконавчої влади, що не має бюджетного фінансування.  Які переваги одного ідентифікованого за КВЕД суб’єкта економічної діяльності (поліції охорони) перед приватними охоронними службами – лише володіння вогнепальною зброєю. Які переваги приватних охоронних служб перед поліцією охорони - доступна та варіативна ціна послуги, відсутність диктату виконавця охоронної послуги – монополіста.  Тому цю, цінову перевагу, за законами конкурентної боротьби, треба знешкодити. У який спосіб, не зменшуючи власної високої ціни на державні послуги охорони ? Шляхом перекриття шляху коштів замовника до приватної охоронної структури у формі спроби запровадження надширокого обсягу обов’язкової охорони об’єктів усіх форм власності виключно органами поліції охорони, вибірково починаючи з найбільш фінансово-стабільних.  **І ще раз про державні кошти**.    Починаючи з 1993 року започаткована практика оголошення переліку об’єктів (за галузевою ознакою, у тому числі державної форми власності, а також визначених індивідуально), що підлягали обов’язковій охороні підрозділами ДСО при МВС України. І якщо «обов’язкової», то мали б «обов’язково» виділятися бюджетні кошти для цього. Ми свідомі, що на багатьох напрямах законодавчої практики такі завдання (пільга, дотація тощо) «є», а бюджетних коштів …Але є хоч означення рядків бюджетних витрат для їх наповнення у кращі часи. А от витрат саме на «обов’язкові» послуги (раніш ДСО при МВС України) поліції охорони, згідно ні Бюджетного кодексу України, ні наказів Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» та «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації   видатків бюджету» - немає.  Давайте повернемось до початку дослідження - про залізничні колії, суспільну безпеку їх експлуатації та примітивне (вибачте, приватне) бажання використати на власну користь елементи магістралі.  За алегорією – магістраль як уособлення складного   механізму державної влади; кріплення залізничної колії – окремі елементи взаємопов’язаного механізму, що забезпечує безпеку суспільства у русі; вилучення цих елементів із загального механізму залізниці (влади) – протиправне, а «неповторне» їх застосування для задоволення вузьковідомчого інтересу – прояв зневаги до суспільства.  Є інша думка ?  Є пропозиції – як гармонізувати національну охоронну галузь і її сегмент - надання охоронних послуг.  **Перша** – визначити в установленому порядку провідного   розпорядника (відповідального виконавця) процесу вкрай необхідного оновлення та вдосконалення законодавчої та нормативної бази охоронної галузі. Міжнародний та, за окремими напрямами, національний правовий досвід засвідчує про ефективність залучення до суспільного механізму управлінням окремим визначеним сегментом професійної діяльності інституту саморегулівних організацій, що працюють у правовому просторі відповідальності уповноважених державних органів   У нинішній час в Україні це, зокрема, Спілка адвокатів України, Спілка аудиторів України, творчі спілки, Будівельна палата України тощо.  **Друга** - налагодження співпраці провідного розпорядника з профільними органами державної влади та громадськими об’єднаннями професіоналів охоронної галузі.  **Третє** – спільне опрацювання Концепції реформування охоронної галузі у відповідності з чинним законодавством та у перспективі – з відповідними вимогами Європейского законодавства. Особлива увага – вдосконаленню механізму доступу на сегмент професійної охорони суб’єктів підприємництва, особливостям регулювання трудових відносин, соціальному та правовому захисту персоналу охорони, закладення процедурної, технічної, технологічної, кадрової   основ мабутнього національного модуля оцінки відповідності охороних структур до вимог національного законодавства та актів законодавства Європейського Союзу.  **Четверте** – обґрунтоване розмежування обсягів охоронної діяльності між уповноваженими органами виконавчої влади та недержавним ринком охоронних послуг; визначення рівня достатніх повноважень для забезпечення належного виконання послуг з охорони, у тому числі щодо особливо важливих об’єктів та об’єктів критичної інфраструктури усіх форм власності регіонального та місцевого рівня.  **П’яте** – реорганізація оновленої структури недержавної охорони, у взаємодії з інститутами громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону, приватних детективів, службами безпеки недержавних господарських об’єднань у резервну недержавну систему захисту громадської безпеки – невід’ємної складової національної безпеки України.  ***Автор***: Володимир Борецький, керівник відділу юридичного забезпечення УФПБ |