# ФЕДЕРАЦІЯ РОБОТОДАВЦІВ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙ РОБОТОДАВЦІВ
ОХОРОННОЇ ГАЛУЗІ «ФЕДЕРАЦІЯ ПРОФЕСІОНАЛІВ БЕЗПЕКИ»

02183 м. Київ, вул. Курнатовського, 20 А, офіс 404
тел. (044) 227-23-10 e-meil: office@ufpb.kiev.ua http://www.ufpb.kiev.ua


**Державна регуляторна служба України**
вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01601

копія

**Міністерство внутрішніх справ України**
вул. Академіка Богомольця, 10, м. Київ, 01601

Вих. № 4 від «25»січня 2022 р.

**Про (четверте) нефахове подання МВС України на здобуття погодження Державною регуляторною службою України юридично недосконалого та неактуального проекту відомчого нормативного акту**

Всеукраїнське об'єднання організацій роботодавців охоронної галузі «Федерація професіоналів безпеки» (надалі - **Об'єднання**), репрезентований представник охоронної галузі в Україні згідно із Свідоцтвом Національної служби посередництва і примирення від 27 лютого 2017 року № 009-17-00-Г, змушене звернути увагу Державної регуляторної служби України (надалі - ДРС України) на етично-сумнівні дії МВС України у намаганні здобути погодження з боку ДРС України підготовленого юридично нефахово та такого, що втратив актуальність до виконання, проєкту регуляторного акту, а саме проекту наказу МВС України «Про затвердження Порядку забезпечення охорони об'єктів органами поліції охорони на договірних засадах» (надалі – **проєкт нормативного акту**), розміщеного на офіційному сайті МВС України 14 січня 2022 року.

1. Змушені нагадати, що практично ідентичні, із вкрай незначними редакційними змінами, що зберігають фахово неналежний рівень унормування об'єкту правового регулювання, тексти проєкту нормативного акту оприлюднюються МВС України **вже вчетверте** (липень 2020 року, січень та липень 2021 року та січень 2022 року), з ігноруванням чинної регуляторної процедури щодо врахування висловлених до проєкту зауважень, їх аналізу, захисту (збереженню) правомірних норм та обґрунтування відмови у задоволенні зауважень

Означений проєкт нормативного акту перебуває у процедурі регуляторного погодження з 1 липня 2020 року. З того часу Об'єднання неодноразово інформувало розробника проєкту нормативного акту -– МВС України та уповноважений орган – ДРС України про невідповідність його змісту оголошеній меті нормативного врегулювання та недостовірність відомостей на обґрунтування його погодження. На жаль, не зважаючи на певний обсяг листування між Об'єднанням, МВС України та ДРС України протягом 36 місяців з детальною обґрунтованою інформацією щодо недоліків попередніх редакцій проєкту нормативного акту, він знову оприлюднений у січні ц.р. із майже повним збереженням недосконалого юридичного змісту та сумнівно – достовірними висновками «Аналізу регуляторного впливу».

Змушені неодноразово засвідчувати, що Об'єднання ні якій формі або спосіб не заперечує державницьку позицію щодо забезпечення надійної охорони об'єктів, що нарешті здобули в національному правовому просторі сталу європейську термінологічну класифікацію як об'єкти критичної інфраструктури завдяки прийняттю Закону України «Про критичну інфраструктуру» № 1882 – IX, який набув чинності 14 грудня 2021 року та вступає у силу 15 червня 2022 року.

1. Слід зазначити, що згідно з процедурою, визначеною означеним Законом України, та деталізованою згідно з Порядком віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2021 року № 1109 :

- встановлений новітній адміністративний порядок взаємодії уповноважених державних органів по класифікації об'єктів усіх форм власності за сучасною спеціальною юридичною термінологією, як об'єктів критичної інфраструктури за об'єктивними критеріями та показниками,
- секторального (галузевого та міжгалузевого) обліку таких об'єктів та спеціальної реєстрації об'єктів вищих рівнів критичності у Національному реєстрі;
- наступного визначення Кабінетом Міністрів України відповідних переліків об'єктів, що підлягають охороні виключно державними органами, підприємствами та організаціями, з них (найвищої категорії критичності) – що підлягають захисту найбільш потужним суб'єктом охоронної діяльності – Національною гвардією України, та інших категорій критичності – іншими суб'єктами охорони, у тому

числі чинною відомчою воєнізованою охороною, а також органами поліції охорони за договорами;

- визначений порядок запровадження відповідного рівня захисту таких об’єктів згідно з їх (об’єктовими) паспортами безпеки.

При цьому, згідно з пунктом 1 частини 5 Розділу IX Прикінцеві та перехідні положення Закону України «Про критичну інфраструктуру» **встановлений трьохмісячний** (до 15 березня 2022 року) строк приведення Кабінетом Міністрів України власних нормативних актів (відповідно ініційованих їх розробником) та іншими органами виконавчої влади – відомчих нормативних актів з правового регулювання новітньої правової категорії – об’єктів критичної інфраструктури. Як зазначено вище, означений Закон України набув чинності 14 грудня 2021 року.

За об’єктивною оцінкою, більшість об’єктів, включених до різних категорій об’єктів за їх переліком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 975 за 2018 рік за поданням МВС України (далі- «Перелік»), що підлягають охороні органами поліції охорони за договорами, мають очевидні ознаки секторальних об’єктів критичної інфраструктури, визначених Законом України «Про критичну інфраструктуру».

В той же час, лише побіжний редакційний аналіз «Переліку», свідчить, що узагальнена категорія «особливо важливих об’єктів для економіки та безпеки держави», більшість яких класифікується за економічними показниками згідно з постановою 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",

*включених до переліку , згідно із згаданою постановою Кабінету Міністрів України № 975 за 2018 р.,*

*на виконання якої наданий на погодження для його наступної легалізації наказ МВС України про затвердження «Порядку забезпечення» ,*

далі за текстом Переліку неодноразово дублюються («закріплюються») шляхом додаткового посилання на ці ж об’єкти, що згадані у загальній «категорії» ( підприємства паливно – енергетичного комплексу, об’єкти підвищеної небезпеки, інформаційної сфери тощо),

щодо окремих категорій чинним галузевим законодавством щодо окремих з них (об'єкти обігу дорогоцінних металів та виробів з них, обігу наркомісних речовин і препаратів, морські порти тощо) визначений **варіативний** порядок обрання суб'єкта охоронної діяльності.

1. Натомість, з боку МВС України продовжуються зусилля для забезпечення, всупереч вимогам законодавства про публічні закупівлі, норм галузевого законодавства про застосування відомчої, у тому числі воєнізованої охорони, законодавства про захист економічної конкуренції, а також нормативного акту самого МВС України, щодо допущення варіативності у виборі суб'єкта охоронної діяльності на різних видах об'єктів тощо, утримання поза ринкових анти конкурентних переваг для підпорядкованих органів поліції охорони саме на ринку надання охоронних послуг за договорами.

За означених обставин Об'єднання неодноразово, з посиланням на норми спеціального законодавства про публічні закупівлі, адресні роз'яснення Уповноваженого органу – Міністерства економіки України та Міністерства юстиції України, Об'єднання інформувало розробника проєкту нормативного акту та ДРС України про відсутність законодавчих підстав для виключення порядку укладення договорів на охорону об'єктів органами поліції охорони із загальної процедури публічних закупівель. Зокрема, таке виключення для закупівель **оборонної продукції у одного виконавця** передбачено спеціальними законодавчим актом та відповідною постановою Кабінету Міністрів України.

На нашу думку, намагаючись уникнути означеної правової колізії, розробником проєкту нормативного акту до тексту Порядку неодноразово вноситься пункт 7 за змістом: «*7. У разі проведення процедури публічної закупівлі надання послуг охорони, забезпечення охорони об'єктів органами поліції охорони на договірних засадах здійснюється згідно із законодавством України».*

Таке доповнення фактично скасовує імперативний зміст Порядку про обов'язковий порядок охорони об'єктів критичної інфраструктури уповноваженим державним суб'єктом охоронної діяльності.

1. На жаль, зберігають актуальність висловлені в черговий раз у вересні 2021 року, зауваження до проєкту нормативного про:

– невідповідність оголошеного предмету правового регулювання – певного завдання із забезпечення вкрай важливої функції охорони об'єктів критичної інфраструктури та його змісту - суто внутрішньої, до того ж юридично недосконалої, інструкції певним посадовим особам органів поліції про порядок укладення договорів на охорону об'єктів, яка описує загальні процедурні питання переддоговірної та договірної роботи, що вже врегульовані Цивільним та Господарським кодексами України (пункти 5,6, 8–17).

В той же час, проєкт нормативного акту не передбачає особливих умов щодо захисту об'єктів означених категорій, а має лише посилання на норми двох відомчих наказів МВС України (від 7 липня 2017 року № 577 та від 23 червня 2017 року № 533), що застосовуються до охорони усіх інших (таких, що не мають ознак об'єктів критичної інфраструктури об'єктів (нині пункт 2, а у трьох попередніх редакціях – пункт 3 Порядку).

За цими ознаками **назва проекту нормативного акту «Порядок…» не відповідає його змісту.**

5. Розробники проєкту нормативного акту недоречно, до того ж нефахово, посилаються на субординацію правових підстав для розторгнення договорів на охорону (у невідповідність до частини статті 188 Господарського кодексу України), а обов'язки з його укладення та виконання залишають лише для суб'єктів господарювання, фактично визначаючи за суб'єктом обов'язкової охорони – органів поліції охорони, вільне право на їх припинення (пп.15 та 16 Порядку). Це суперечить вимогам господарського законодавства про процедуру припинення договорів, тим більше обов'язкових для обох сторін.

6. Покладення на керівника органу поліції охорони «відповідальності» за підписання договору охорони сторонами, тобто і суб'єктом господарювання договору (пункт 17 Порядку), суперечить сутності юридичної рівності сторін господарського договору .

7. Є **недостовірним** висновки (пункт 5 Пояснювальної записки до проєкту нормативного акту) про відсутність додаткових витрат державного та комунальних бюджетів на реалізацію проєкту нормативного акту. Загальновідомою є інформація про суттєве перевищення рівня цін на послуги органів поліції охорони у порівнянні з вартістю послуг охорони з боку недержавних охоронних підприємств, у тому числі на об'єктах, щодо яких чинним законодавством передбачено варіативне залучення суб'єктів охоронної діяльності

Без огляду на наявність або відсутність офіційних методик з ціноутворення на послуги охорони у недержавному секторі охорони, замовники тендерних закупівель бюджетної сфери з їх початку обмежені

видатками кошторису, а системні суб'єкти господарювання державної форми власності - відповідно затвердженим обсягом витрат на охорону згідно щорічних планів економічного розвитку, які в установленому порядку погоджуються з Міністерством економіки.

Натомість, до цього часу регуляторний акт про Методику формування цін на послуги, які надаються органами поліції охорони, затвердження якого передбачене Постановою КМУ № 975 –а 2018 р. більше ніж три роки тому, до цього часу не прийнятий, а цінова політика регіональних органів поліції охорони формується за рішенням Департаменту поліції охорони Національної поліції охорони, який не має для цього нормативно визначених повноважень; відповідно, така фінансова практика складає порушення вимог частини п'ятої статті 181 Господарського кодексу України.

8. Жодним чином (пункт 7 **Пояснювальної записки** щодо додержання погоджувальних регуляторних процедур) не згадується про наявність протягом 1.5 року суттєвих зауважень до проєкту нормативного акту з боку Об'єднання, що були визнані слушними та **тричі** слугували підставою для відкликання МВС України проєкту нормативного акту з ДРС України«для доопрацювання», але, за станом на січень 2022 року – не врахованих розробником.

9. Змушені засвідчити, що теза з абзацом третім пункту 7 «Оцінка відповідності» **Пояснювальної записки** до проєкту нормативного акту про те, що проєкт нормативного акту «*відповідає Конституції України, актам законодавства, узгоджується з нормативно – правовими актами такої самої юридичної сили, у тому числі зареєстрованими в Міністерстві юстиції України, а також не містить правових колізій та норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень»* є недостовірною.

Так,

вище було згадано про невідповідність порядку запровадження обов'язкової охорони згаданих у Постанові КМУ № 975 та проєкті нормативного акту «категорій» об'єктів вимогам базового **Закону України «Про публічні закупівлі»;**

у даний час, порядок запровадження охорони об'єктів саме критичної інфраструктури різними суб'єктами охоронної діяльності, має бути актуалізований до процедури, визначеної **Законом України «Про критичну інфраструктуру»** та прийнятими на його виконання нормативними актам;

запропонований у проєкті нормативного акту порядок запровадження охорони конкретних об'єктів державної власності не відповідає суб'єктному складу учасників та предмету правовідносин, **визначених частини третьої**

**статті 13 Закону України «Про управління об'єктами державної власності»**;

10. Враховуючи набуття чинності Закону України «Про критичну інфраструктуру» та за критичної оцінки юридичних підстав прийняття Постанови КМУ № 975, підготовка означеного проєкту нормативного акту («Порядку забезпечення охорони об'єктів органами поліції охорони на договірних засадах») є:

**10.1. <u>недоречною</u>**, оскільки

– процедура укладення, супроводження та припинення господарських договорів **достатньо унормована** господарським та господарським процесуальним законодавством;

порядок безпосередньої (фізичної та/або технічної) охорони об'єктів органами поліції охорони <u>на належному фахому рівні</u>, на нашу думку, **унормований** відповідно <u>Інструкцією про організацію службової діяльності органів поліції охорони під час виконання заходів з фізичної охорони об'єктів</u>, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07 липня 2017 року № 577, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 14 серпня 2017 року за № 989/30857(із змінами) та <u>Інструкцією з технічної експлуатації засобів охоронного призначення і організації роботи пунктів централізованого спостереження в органах, підрозділах поліції охорони</u>, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 23 червня 2017 року № 533, зареєстрованої в Міністерстві юстиції України 18 липня2017 року за № 872/30740.

- **10.2. такою, що втратила актуальність** у зв'язку набуттям чинності Закону України «Про критичну інфраструктуру», стану розвитку національних ринків охоронних послуг, додержання ключових принципів субсидіарності, пропорційності, компетенції, а також діалогу між суб'єктами захисту об'єктів критичної інфраструктури.

11. За клопотанням Об'єднання до Державної регуляторної служби України, яке підтримано, у минулому році створена Робоча група з числа представників уповноважених органів державної влади економічного та правоохоронного секторів та громадських організацій у галузі підприємництва для опрацювання питання щодо підстав для внесення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання охоронної діяльності, у тому числі відповідно до норм міжнародного та національного законодавства.

12. **За означених обставин вносимо пропозиції про:**

припинення в установленому порядку опрацювання проєкту наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку забезпечення охорони об'єктів органами поліції охорони на договірних засадах» у зв'язку набуттям чинності Закону України «Про критичну інфраструктуру», зокрема у частині визначення процедури визначення переліку об'єктів критичної інфраструктури, що підлягають охороні органами поліції охорони за договорами;

відповідно – про відмову у погодженні ДРС України проєкту нормативного акту;

долучення уповноважених представників Міністерства внутрішніх справ України до роботи робочої групи при Державній регуляторній службі України з опрацювання питання щодо підстав для внесення пропозицій щодо змін до згаданої Постанови КМУ № 975 за 2018 рік;

відновлення, відповідно до вимог означеного Закону України (стаття 25 «Державно – приватне партнерство» спільної роботи відповідальних виконавців МВС України та фахівців недержавного сектору охорони та безпеки, зокрема представників Об'єднання, спільної роботи з підготовки редакцій попередніх проєктів регуляторних законодавчих та нормативних актів з питань у секторі охоронної діяльності та надання послуг з майнової та особистої безпеки суб'єктів господарювання усіх форм власності, їх персоналу та громадян.

*Примітка: зауваження Об'єднання до проєкту нормативного акту від 20.01.2021 та від 14 09.2021 (у формі листів до Голови ДРС України п. Кучера О.В. та МВС України ), що зберегли свою актуальність за станом на січень ц.р., перебувають у діловодстві безпосередніх розробників проєкту нормативного акту.*

Просимо врахувати.

**Голова Всеукраїнського об'єднання**
**організацій роботодавців охоронної галузі**
**«Федерація професіоналів безпеки»** **Сергій Сидоренко**

Упорядник: Борецький В. (044-227-23-10)