

## **ПОЛІЦІЯ ОХОРОНИ ЯК СУБ'ЄКТ НАДАННЯ ОХОРОННИХ ПОСЛУГ**

**Михайло Володимирович ЗАВАЛЬНИЙ,**

*доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
директор НДІ публічної  
політики і соціальних наук;  
доцент кафедри адміністративного права і  
процесу факультету №1 Харківського  
національного університету внутрішніх справ  
<https://orcid.org/0000-0003-4191-061X>*

Досвід країн заходу свідчить про суттєве зростання ролі суб'єктів приватного права щодо надання окремих публічних послуг, які зазвичай були притаманні лише державі. Держава залишає за собою правове регулювання порядку надання публічних послуг та контроль за ними, а безпосереднє надання цих послуг делегується приватному сектору. Цій загальносвітовій тенденції неодноразово було приділено увагу й у вітчизняній юридичній літературі. Насамперед це стосується питання застосування аутсорсингу в органах державної влади, під яким розуміються відносини, пов'язані з будь-яким скороченням обсягів роботи державних органів за рахунок залучення зовнішніх ресурсів на основі укладення контрактів з недержавними компаніями, з іншого боку, як передачу виконання окремого процесу або виду робіт зовнішній організації при збереженні загальної відповідальності державної організації шляхом укладання договору. Одними з таких послуг є охоронні послуги, які спрямовані на забезпечення недоторканості майнових прав та особистої безпеки фізичних осіб, а також держави в цілому. Нині в Україні наданням охоронних послуг займаються як державні органи та установи, так і численні приватні суб'єкти.

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. Значна кількість нормативних актів обумовлена різноманітністю суб'єктів охоронної діяльності. Найчастіше серед таких суб'єктів виділяють поліцію охорони та приватні охоронні структури. Це пов'язано з тим, що ці суб'єкти є безпосередніми учасниками ринку охоронних послуг. В той же час низка суб'єктів охоронної діяльності забезпечують охорону окремих об'єктів у силу законодавчого закріплення відповідних функцій, хоча і не є учасниками ринку охоронних послуг. Це, зокрема, публічні юридичні особи, їх структурні підрозділи (відомча воєнізована охорона, відомча охорона, спеціалізоване охоронне підприємство, спеціальні відомчі підрозділи охорони, служби морської безпеки тощо) та правоохоронні органи (з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України, органи охорони державного кордону, Національна гвардія України).

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» поліції охорони притаманні наступні повноваження: здійснення охорони 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). Останній пункт в Положенні про Національну поліцію сформульований дещо ширше: Національна поліція «здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності, а також технічні заходи охоронного призначення у випадках і порядку, передбачених законом або іншими нормативно-правовими актами». Поліція охорони надає свої послуги щодо наступних об'єктів: об'єкти, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами поліції охорони за договорами; об'єкти підвищеної небезпеки підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами поліції охорони; об'єкти державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна яких здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах; 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); охорона фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності.

Правовий статус Департаменту поліції охорони визначено Положенням про цей департамент, яке було затверджено Національною поліцією. Територіальні органи поліції охорони було утворено відповідно до Постанові Кабінету Міністрів України № 384 від 13.10.2015 р. як юридичні особи публічного права. Ці територіальні органи поліції охорони є правонаступниками відповідних державних установ Державної служби охорони при МВС. У зв'язку з тим, що й донині не прийнято спеціального нормативно-правового акту щодо врегулювання діяльності самої поліції охорони чи її територіальних підрозділів, зберігає чинність Положення про Державну службу охорони при МВС України, яка нині переживає процедуру ліквідації. Також залишається чинною Інструкція про організацію діяльності міліції охорони. Така невизначеність правової регламентації діяльності поліції охорони унеможливає ефективний розвиток цієї служби.

Найсуперечнішим же нормативно-правовим актом, що регулює охоронну діяльність і стосується безпосередньо поліції охорони, є постанова Кабінету Міністрів від 11.11.2015 № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності». Ця постанова визначає перелік об'єктів державної та інших форм власності, охорона нерухомого майна (незалежно від цільового призначення) яких здійснюється виключно органами поліції охорони на договірних засадах. Тим самим визначені даною постановою підприємства були змушені укладати договори з надання охоронних послуг виключно з поліцією охорони. Нормативне закріплення обов'язку приватних суб'єктів господарювання на «договірних засадах» укладати договори на охорону з поліцією охорони перекреслює сам принцип договірних засад надання охоронних послуг. Саме існування поліції охоро-

ни як структурної одиниці органу виконавчої влади викликає низку зауважень серед фахівців в цій сфері. В нинішньому вигляді поліція охорони займає монопольне становище на ринку охоронних послуг і виступає, фактично, як комерційна установа.

Про недоцільність змішування публічно-правового та приватно-правового впливу, при перевазі останнього, неодноразово зверталася увага науковців. І якщо за адміністративно-командної системи управління це могло мати місце, то «намагання зберегти становище, притаманне одержавленим, адміністративно-командній економіці, змішування публічно-правового й приватноправового впливу, при перевазі другого й на шкоду першому, не може вважатись нормальним».

Національна гвардія та інші спеціально уповноважені на те органи (з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України, органи охорони державного кордону) здійснюють охорону окремих об'єктів особливого значення безоплатно в силу виконання повноважень, визначених законодавством. Зокрема, відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» та низки підзаконних актів Національна гвардія України здійснює охорону ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів, дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні, центральних баз матеріально-технічного забезпечення МВС України тощо. На відміну від поліції охорони з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України, органи охорони державного кордону, Національна гвардія України здійснюють охорону окремих об'єктів особливого значення безоплатно в силу виконання повноважень, визначених законодавством.

Одним з шляхів вирішення даної концептуальної проблеми діяльності поліції охорони могло б стати її перетворення на окреме державне підприємство у вигляді юридичної особи публічного права, на яке було б покладено обов'язок забезпечувати охорону особливо важливих об'єктів. Іншим способом вирішення даної проблеми є виключення з повноважень поліції «здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності», перепрофілювання поліції охорони на охорону таких особливо важливих об'єктів як органи державної влади, важливі об'єкти енергетичної інфраструктури, важливі об'єкти транспортної інфраструктури, важливі об'єкти медичної інфраструктури, посольства тощо.