

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ
проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про
затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер
державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції
охорони на договірних засадах»

I. Визначення проблеми

Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах» (далі – проект постанови) розроблено на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 25.07.2016 № 19633/3/1-16 до листа Державної регуляторної служби України від 08.07.2016 № 4269/20-16 щодо розробки критеріїв визначення об'єктів державної та інших форм власності, які повинні охоронятися поліцією охорони.

Однією з найважливіших проблем сучасності, без сумніву, можна вважати проблему забезпечення належної охорони об'єктів управління державної власності та сфер діяльності, що регулюються державою. Так забезпечення надійного захисту державних і суспільних інтересів, у першу чергу майнових, є однаково актуальним як для державного, так і для приватного сектору економіки.

За 2016 рік на державних підприємствах, установах та організаціях Національною поліцією України зафіксовано понад 6 тисяч правопорушень – крадіжок, грабежів і т.і., чим державі було завдано матеріальних збитків на суму більше 2 млрд. гривень.

Частиною третьою статті 8 Господарського кодексу України визначено, що безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

Частиною четвертою статті 12 Господарського кодексу України встановлено, що обмеження щодо здійснення підприємницької діяльності, а також перелік видів діяльності, в яких забороняється підприємництво, встановлюються Конституцією України та законом.

У свою чергу, імперативною нормою статті 4 Закону України «Про підприємництво» (Обмеження у здійсненні підприємницької діяльності) встановлено, що тільки державними підприємствами та організаціями може здійснюватися діяльність, пов'язана з охороною особливо важливих об'єктів права державної власності, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України.

Так, вищевказана норма регулює законодавчо встановлені обмеження здійснення певних видів підприємницької діяльності з метою забезпечення національної безпеки, оборони чи інших загальносуспільних інтересів.

07 листопада 2015 року набрав чинності Закон України «Про

Національну поліцію», на підставі якого Закон України «Про міліцію» втратив чинність та МВС було прийнято рішення про ліквідацію підрозділів Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ (далі – ДСО), діяльність якої та переліки об'єктів, що охоронялись ДСО, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 року № 615 «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності».

На виконання вимог Закону України «Про Національну поліцію» та постанови Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 року № 834 «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» утворено органи поліції охорони, як правонаступники Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ.

Статтею 3 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» встановлено обмеження фінансування органів державної влади, крім послуг з охорони, що надаються на договірних засадах.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про Національну поліцію» у складі Національної поліції функціонує поліція охорони, завданням якої є забезпечення публічної безпеки і порядку, боротьба зі злочинністю на місцевому рівні шляхом охорони об'єктів, майна державної та інших форм власності, охорони фізичних осіб, запобігання та припинення правопорушень у місцях несення служби.

Пунктом 19 частини першої статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами.

Дана норма за методом правового регулювання є диспозитивною – нормою, у якій держава визначає варіант поведінки, але дозволяє сторонам регульованих відносин самим визначати права й обов'язки в окремих випадках, її називають «заповнювальною», і діє вона лише тоді, коли сторони регульованих відносин установили для себе правила. Диспозитивні норми надають свободу вибору поведінки.

За способом викладу це відсильна норма, тобто для встановлення ознак, яких бракує в нормі, слід звертатися до інших частин даної норми або до інших норм.

На сьогодні поряд нормативних актів передбачено необхідність забезпечення заходів охорони певних видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, як один із засобів державного регулювання, спрямованого на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів, що є одним із видів випадків (наприклад, виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового

призначення і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізація (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку, - з урахуванням особливостей, визначених Законом України "Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори"; тощо), про які зазначено в статті 23 Закону України «Про Національну поліцію».

Водночас, у відповідності до пункту 4 розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Національну поліцію» до приведення законодавства України у відповідність із цим Законом акти законодавства застосовувалися в частині, що не суперечили цьому Закону.

Іншим видом випадків у значенні статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» є переліки об'єктів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 року № 615 «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності».

Разом з тим, згідно із Законом України «Про охоронну діяльність» органами державного регулювання у сфері охоронної діяльності є Кабінет Міністрів України, а також центральний орган виконавчої влади у сфері охоронної діяльності.

Тому, прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах» є необхідністю приведення державного регулювання та створення сучасної законодавчої бази у відповідність до стратегії національної безпеки в частині забезпечення охорони об'єктів стратегічного значення для економіки і безпеки держави.

Таким чином, визначення Кабінетом Міністрів України категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах, шляхом застосування комплексу організаційних, практичних та інших заходів безпеки, спрямованих на забезпечення недоторканності, цілісності належного замовникові рухомого та нерухомого майна, з метою попередження, виявлення та припинення протиправних посягань

(несанкціонованого доступу) на такі об'єкти, у тому числі особливо важливі, підвищеної небезпеки та стратегічного значення для економіки і безпеки держави, значно знизить ризики можливості здійснення протиправних посягань відносно цих об'єктів, у тому числі збройних нападів.

Проектом передбачено нормативно-правове регулювання випадків забезпечення охорони об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах, звільнивши від обов'язку охоронятися поліцією охорони великий сегмент об'єктів ринку охоронних послуг, забезпечивши при цьому доступність та конкуренцію на ринку зазначених послуг.

Водночас, виникає необхідність подальшого врегулювання порядку забезпечення охорони таких об'єктів і методики формування її ціни, з метою визначення необхідного виду охорони та подальших дій поліції охорони з її реалізації із застосуванням прозорого ціноутворення.

| Групи (підгрупи) | Так | Ні |
|--|-----|----|
| Громадяни | + | |
| Держава | + | |
| Суб'єкти господарювання, у тому числі суб'єкти малого підприємництва | + | |

Проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів оскільки об'єкти державної форми власності та сфер державного регулювання, у тому числі особливо важливих, підвищеної небезпеки та стратегічного значення для економіки і безпеки держави, визначені проектом постанови є об'єктами управління державної власності та сфер діяльності, що регулюються державою.

На сьогодні регуляторні акти не врегульовують існуючу проблему оскільки є застарілими і потребують приведення у відповідність до чинного законодавства.

II. Цілі державного регулювання

Метою є забезпечення поліцією належної охорони об'єктів, у тому числі особливо важливих, підвищеної небезпеки та стратегічного значення для економіки і безпеки держави, та подальшого врегулювання порядку забезпечення охорони таких об'єктів і методики формування ціни такої охорони.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення встановлених цілей

1. Визначення альтернативних способів.

Обраний спосіб є найбільш ефективним.

Розробка проекту постанови відповідає потребам у розв'язанні визначеної проблеми у цілому та забезпечує охорону об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах, забезпечивши при цьому доступність і конкуренцію на ринку зазначених послуг.

Затвердження цього регуляторного акта забезпечить досягнення встановлених цілей, починаючи з дня набрання ним чинності.

| Вид альтернатив | Опис альтернативи |
|---|--|
| Альтернатива 1: відсутність регулювання | Залишення ситуації без змін призведе до незабезпеченості об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, у тому числі особливо важливих, підвищеної небезпеки та стратегічного значення для економіки і безпеки держави належною охороною та відсутністю доступності та конкуренції на ринку зазначених послуг. |
| Альтернатива 2: забезпечення регулювання | Забезпечення належної охорони об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, у тому числі особливо важливих, підвищеної небезпеки та стратегічного значення для економіки і безпеки держави, установлення порядку їх охорони та формування ціни такої охорони. |

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення.

Оцінка впливу на сферу інтересів держави.

| Вид альтернатив | Вигоди | Витрати |
|--|--|--|
| Альтернатива 1: відсутність регулювання | Відсутні, оскільки не забезпечено належної охорони об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, у тому числі особливо важливих, підвищеної | Витрати Державного бюджету України більші, оскільки у приватних суб'єктів охоронної діяльності відсутня єдина методика формування ціни та належний державний |

| | | |
|---|---|--|
| | небезпеки та стратегічного значення для економіки і безпеки держави. | контроль за порядком надання таких послуг, сплатою податків, що призводить до зменшення надходжень до бюджету, посилення проявів корупції. |
| Альтернатива 2: забезпечення регулювання | Забезпечення належної охорони об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, у тому числі особливо важливих, підвищеної безпеки та стратегічного значення для економіки і безпеки держави, прозоре та професійне надання таких послуг, збільшення надходжень до Державного бюджету України шляхом сплати податків і зборів. | Витрати об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання на охорону формуватимуться згідно з єдиною затвердженою методикою. |

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян.

| Вид альтернатив | Вигоди | Витрати |
|---|--|-------------------------------------|
| Альтернатива 1: відсутність регулювання | Відсутні. | Можливі додаткові витрати відсутні. |
| Альтернатива 2: забезпечення регулювання | У випадку прийняття проекту постанови будуть досягнуті цілі щодо забезпечення Національною поліцією України, належного захисту життя та здоров'я працівників об'єктів державної та інших | Відсутні. |

| | | |
|--|-----------------|--|
| | форм власності. | |
|--|-----------------|--|

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання.

| Показник | Великі | Середні | Малі | Мікро | Разом |
|--|--------|---------|------|-------|-------|
| Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць | 75 | 150 | | | 225 |
| Питома вага групи у загальній кількості, відсотків | 33 | 77 | | | 100 |

| Вид альтернатив | Вигоди | Витрати |
|--|--|--|
| Альтернатива 1: відсутність регулювання | Відсутні, оскільки проблема залишається невирішеною | Збільшення витрат. |
| Альтернатива 2: забезпечення регулювання | Звільняється від обов'язку охоронятися поліцією охорони великий сегмент об'єктів ринку охоронних послуг, забезпечивши при цьому доступність та конкуренцію на ринку зазначених послуг. | Зменшення витрат суб'єктів господарювання, що визначатимуться у кожному окремому випадку відповідно до укладеного договору |

Витрати суб'єктів господарювання великого і середнього бізнесу.

| Сумарні витрати за альтернативами | Суми витрат, гривень |
|--|---------------------------|
| Альтернатива 1: відсутність регулювання | 270 млн. 504 тис. гривень |
| Альтернатива 2: забезпечення регулювання | 184 млн. 995 тис. гривень |

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

| Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми) | Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки) | Коментарі щодо присвоєння відповідного бала |
|--|---|---|
| Альтернатива 1: відсутність регулювання | 1 | Проблема продовжить існувати |
| Альтернатива 2: забезпечення регулювання | 4 | Проблема більше не буде існувати. |

| Рейтинг результативності | Вигоди (підсумок) | Витрати (підсумок) | Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу |
|--|---|---|--|
| Альтернатива 1: відсутність регулювання | Немає, оскільки проблема залишається невирішеною. | 270 млн. 504 тис. грн. | Проблема залишається невирішеною. |
| Альтернатива 2: забезпечення регулювання | Звільниться від обов'язку охоронятися поліцією охорони великий сегмент об'єктів ринку охоронних послуг, забезпечивши при цьому доступність та конкуренцію на ринку зазначених послуг. | Зменшення витрат суб'єктів господарювання великого і середнього бізнесу на 85 млн. 509 тис. грн.* | Вирішення проблеми. |

*Орієнтовне зменшення витрат суб'єктів господарювання великого і середнього бізнесу розраховано згідно з додатком.

Негативних результатів від прийняття регуляторного акта не очікується.

V. Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми

Прийняття проекту постанови дозволить нормативно визначити сегмент об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах, та врегулювати порядок забезпечення їх охорони із застосуванням відповідної методики ціноутворення, звільнивши від обов'язку охоронятися поліцією охорони великий сегмент об'єктів ринку охоронних послуг, забезпечивши при цьому доступність та конкуренцію на ринку зазначених послуг.

Для впровадження цього регуляторного акта необхідно забезпечити інформування суб'єктів регулювання про встановлені ним положення шляхом його оприлюднення в мережі Інтернет – на офіційних веб-сайтах МВС і Національної поліції України, попередньо провівши громадські обговорення.

VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги

Реалізація проекту постанови не потребує додаткових видатків з Державного бюджету України, матеріальних та інших витрат, а витрати суб'єктів приватного сектору економіки на охорону зменшаться.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Строк дії регуляторного акта пропонується не обмежувати у часі.

VIII. Визначення показників результативності регуляторного акта

За 2016 рік на державних підприємствах, установах та організаціях Національною поліцією України зафіксовано понад 6 тисяч правопорушень – крадіжок, грабежів і т.і., чим державі було завдано матеріальних збитків на суму більше 2 млрд. гривень.

Показниками результативності регуляторного акта є зменшення та попередження:

кількості правопорушень;

загибелі людей унаслідок порушення публічної безпеки і порядку;

кількості завданих збитків від правопорушень (крадіжок, грабежів і т.і.);

підвищення рівня захисту життя та здоров'я працівників об'єктів державної та інших форм власності та цих об'єктів у цілому.

Рівень поінформованості суб'єктів господарювання з основними положеннями акта – високий. З цією метою здійснено розміщення проекту постанови на офіційних веб-сайтах МВС і Національної поліції України.

Реалізація постанови не потребуватиме додаткових витрат суб'єктів господарювання.

ІХ. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта

Базове відстеження результативності регуляторного акта буде здійснено після набрання ним чинності, але не пізніше дня, з якого починається проведення повторного відстеження результативності цього акта.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта буде проведено через рік із дня набрання ним чинності, але не пізніше двох років з дня набрання чинності цим актом.

Періодичні відстеження планується здійснювати раз на кожні три роки, починаючи із дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта.

Для проведення відстеження результативності регуляторного акта будуть використовуватись показники, наведені у попередньому розділі.

Відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватись Національною поліцією України.

Голова Національної поліції України

21 квітня 2017 р.

С.М. Князєв



РОЗРАХУНОК (орієнтовний)
витрат суб'єктів господарювання великого і середнього бізнесу
при прийнятті регуляторного акта

| № з/п | Законодавче регулювання | Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання (одиниць) | Вартість охорони 1-го об'єкта (грн./рік) | Загальні витрати суб'єктів господарювання на охорону об'єктів (грн./рік) |
|-------|--|---|--|--|
| 1 | Альтернатива 1: відсутність регулювання | 329 | 822 201 | 270 504 129 |
| 2 | Альтернатива 2: забезпечення регулювання | 225 | 822 201 | 184 995 225 |
| 3 | Результат досягнення цілей | -104 | | -85 508 904 |