

ти і розподілі повноважень органів самоврядування Німеччини і Польщі та організації територіального управління є те, що виконавчі органи на всіх рівнях формуються самими представницькими органами. Тому розв'язанням однієї з найбільших проблем щодо управління такими територіально-адміністративними одиницями, як область і район – проблеми розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування – у нашій країні є зміна законодавства, яка б дала змогу районним та обласним радам створювати свої виконавчі органи.

Подальше дослідження організації територіальної влади ми вбачаємо у вивченні механізмів організації надання управлінських послуг населенню з метою їх адаптації для застосування в умовах України.

Список літератури: 1. Баранчик В.М. Політико-територіальна організація України: проблеми конституційно-правової теорії та практики: Автореф. дис. ... канд. філос. наук. К., 1997. 2. Schober, Peter: Kommunale Selbstverwaltung: die Idee der modernen Gemeinde/ Peter Schober. – Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1991. 3. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: Моногр./ В.В.Корженко, Г.С.Одінцова, Н.М.Мельтюхова та ін. /За заг.ред. проф. В.В.Корженка. Х., 2004. 4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» К., 1997. 5. Криничанський В.М. Актуальні питання місцевого самоврядування: проблеми становлення та шляхи вирішення//Адміністративне реформування територіальних органів влади/ Матеріали науково-практичної конференції 11 вересня 2002 р. Х., 2004. 6. Burger, Recht, Staat. Handbuch der öffentlichen Lebens in Deutschland/ Fischer Taschenbuch Verlag, 1992.

Надійшла до редколегії 12.09.05

О.В. Джафарова

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ОХОРОНИ ПРИ МВС УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ТА ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ

Концепцією єдності і розподілу влад (ст.6 Конституції України) закріплене призначення виконавчої влади – виконання законів та інших правових актів, єдність цієї гілки влади зі змістом управлінської діяльності держави. У системі центральних органів виконавчої влади головним (провідним) органом з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки є Міністерство внутрішніх справ України [1].

Успішне виконання завдань, покладених державою на МВС України, і зокрема на Державну службу, безпосередньо залежить від належного рівня організації системи управління, характерною особливістю якої є динамічний розвиток. Цьому повною мірою сприяє використання комплексу організаційних форм управлін-

ня, що спрямовані на забезпечення та підтримання функціонування зазначеної системи [2, с.240–247].

Науково-теоретичним підґрунтям досліджуваної теми стали наукові роботи вітчизняних учених-юристів, зокрема, Алексєєва С.С., Авер'янова В.Б., Атаманчука Г.В., Бандурки О.М., Безсмертного О.К., Бахраха Д.Н., Битяка Ю.П., Голосниченко І.Г., Ківалова С.В., Ковалю А.В., Комзюка А.Т., Лавриненка О.В., Остапенка О.І., Петкова В.П., Рябченко О.П., Скакун О.Ф., Шкарупи В.К. та ряду інших авторів. Однак системного аналізу щодо проблем організаційної структури та належного правового становища діяльності Державної служби охорони при МВС України ще не проводилось.

До сьогодні права наука не виробила єдиного підходу до розуміння понять «організація», «управління», «організаційна структура» тощо. Зазначені поняття не визначені і в правових актах, хоча досить часто в них зустрічаються.

Будь-яка цілеспрямована колективна діяльність потребує управління і в такому важливому прояві, як організаційний момент. Організовувати – значить розташовувати людей у просторі (територія, споруди) та у функціональних (соціальні ролі, види робіт) координатах, з'єднувати їх засобами та знаряддями праці, забезпечувати їх взаємодію та взаємообмін у праці та громадському житті, розширювати їх можливості шляхом узгодження та концентрації зусиль. Г.В.Атаманчук характеризує організацію наступним чином: це формальне явище, створене шляхом виділення з будь-якого цілого його певної частки з метою покладення на неї (частину) адекватних функцій цілого; це взаємодія елементів частини як усередині, так і поза нею з метою реалізації покладених на неї функцій цілого; це стійка (за часом та в просторі) взаємодія елементів, що надає частині певні контури та укріплюючи їх, за допомогою спеціалізації та кооперації можливостей цих елементів [3, с.130–131].

При аналізі організаційної структури Державної служби охорони при МВС України будемо виходити з поняття, яке було наведено вище, і наголошуємо на необхідності закріплення його на законодавчому рівні.

Державна служба охорони виступає єдиною централізованою системою, яка підпорядковується Міністру внутрішніх справ України. Безпосереднє управління службою покладається на Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України, який складається з управлінь, відділів Державної служби охорони при головних управліннях МВС в Автономній республіці Крим, м. Києві та Київській області, управліннях МВС в областях та м. Севастополі та підпорядкованих їм підрозділів охорони: міських, районних, міжрайонних відділів, відділень,

підрозділів воєнізованої охорони та охоронних підрозділів (цивільна охорона), стрійових підрозділів міліції охорони, пунктів централізованого спостереження, у тому числі на окремих об'єктах, а також установ та навчальних закладів професійної підготовки працівників охорони [4].

Департамент здійснює пряме керівництво Державною службою охорони, безпосереднє керівництво підпорядкованими йому управліннями, відділами та, підрозділами охорони, та діє на підставі Положення, яке затверджується Міністерством внутрішніх справ за поданням керівника Департаменту. Департамент очолює керівник, який за посадою є начальником Державної служби охорони.

Діяльність міліції охорони здійснюється за напрямками:

- охорона об'єктів;
- інкасація та охорона грошових коштів, що перевозяться;
- забезпечення безпеки фізичних осіб;
- забезпечення перевезень та охорони вантажів;
- охорона об'єктів (квартир) за допомогою нарядів груп затримання пунктів централізованого спостереження.

Залежно від змісту виконуваних функцій працівники Державної служби охорони об'єднуються у певні колективи, що іменуються:

1) **адміністративно-управлінський персонал**. Найменування і кількість адміністративно-управлінського персоналу чітко регламентовано Типовими штатами, при чому ці посади вводяться в штати підрозділів понад загальну кількість працівників охорони.

Кількість колективу, що є об'єднанням індивідуальних працівників під управлінням безпосереднього начальника, розраховується на підставі норм управління. Фактором, що визначає норми управління, є витрати часу керівника на виконання закріплених за ним функцій. За узагальненням закордонної і вітчизняної практики можна зробити висновок, що оптимальне число працівників, які знаходяться в підпорядкуванні керівника, складає 5–8 чоловік. Залежно від сфери діяльності і конкретних умов воно може бути збільшене до 12 чоловік.

2) **міліція охорони** – це багатотисячний загін міліції охорони, який складає 30% усіх співробітників ДСО і повністю утримується за рахунок замовників охоронних послуг, забирає, з певних причин, більшу частину зусиль і часу керівництва підрозділів охорони усіх рівнів, а також коштів, зароблених ДСО.

З одного боку, він є поки що «козирною картою» ДСО в боротьбі з конкурентами, а з другого – суттєво впливає на конкурентноздатність цін ДСО. Міліція охорони постійно і активно використовується місцевими органами внутрішніх справ поза межами її прямих, функціональних обов'язків. На підставі кількості праців-

ників, що безпосередньо охороняють об'єкти у відповідності до чинних нормативних актів, регламентуючих їх організацію, у складі відділів і відділень Державної служби охорони створюються структурні підрозділи кількох видів.

Підрозділи воєнізованої та сторожової охорони представляють собою очолювані старшими інспекторами охорони (начальниками загону) загони, команди дільниці і відділення на чолі з начальниками команд, начальниками охорони дільниць, начальниками відділень. Загони, команди, відділення воєнізованої та сторожової охорони організуються у складі підрозділів Державної служби охорони при міськрайорганах внутрішніх справ. Окремі загони створюються при управліннях, відділах Державної служби охорони при ГУМВС, УМВС України Криму, в областях, м. Києві, міських управліннях внутрішніх справ. Залежно від кількості особового складу встановлюються такі групи підрозділів:

- загони (поєднують від 75 працівників);
- команди (від 15 до 75 одиниць чисельності);
- дільниці (20–30 сторожів й контролерів);
- групи воєнізованої охорони (11–15 одиниць);
- відділення (від 6 до 10 охоронників).

Замовники міліцейських охоронних послуг інколи справедливо нарікають на їх якість, не завжди своєчасне реагування міліцейських нарядів ДСО на сигнал «Тривога», а також на невідповідність сум, сплачених за охорону, з фактичною кількістю міліціонерів, задіяних на охорону, що пов'язано з їх хронічними відволіканнями на різні операції, рейди, наряди та забезпечення масових заходів.

У складі батальйонів, рот, взводів можуть створюватись роти, взводи, відділення міліції груп затримання.

3) пункти централізованої охорони. Охорона об'єктів за допомогою технічних засобів є найбільш перспективною і прибутковою галуззю охоронної діяльності. Пункти централізованої охорони створюються за умови їх рентабельності в підрозділах охорони, що діють при органах внутрішніх справ. У Києві, Сімферополі, Севастополі та обласних центрах вони можуть організовуватися в управліннях, відділах Державної служби охорони при ГУМВС, УМВС України в Криму, в областях, м. Києві. На них покладаються завдання з контролю за організацією служби груп затримання ПЦО відділів, відділень охорони, мають декілька ПЦО, ці функції можуть бути покладені на найбільший (головний) пункт.

Залежно від задіяного обсягу, ПЦО розділяються на вісімнадцять категорій, кожного з яких, згідно з Типовими штатами, визначенні найменування і кількість посад. Для обслуговування засобів охоронної сигналізації, на охоронюваних об'єктах, у підроз-

ділах створені групи технічного обслуговування засобів охоронної сигналізації, якими керує старший технік чи інженер. Останнім часом ДСО проведена певна робота по реорганізації технічної охорони з метою її зміцнення і розвитку. Створення потужного, спеціалізованого ДЗАТ «Охорона-Комплекс», яке знаходиться в сфері корпоративного управління ДСО, дало змогу суттєво підвищити конкурентоспроможність ДСО за всіма напрямками технічної охорони, заробити, сконцентрувати і використати кошти для розробки і виробництва власної сучасної системи «Інтеграл», модернізації ПЦО і технічної охорони в цілому.

При цьому обов'язковою умовою в досягненні спільного успіху ДСО і ДЗАТ є їх найтісніший контакт в роботі за всіма напрямками. Вони повинні працювати на всіх рівнях, як природно працюють ліва і права половина одного організму. Будь-який антагонізм чи протистояння в цій справі є недопустимим і гальмуючим розвиток єдиного цілого. Координатором ефективної взаємодії ДСО і ДЗАТ на конкретній території повинен бути керівник місцевого підрозділу ДСО.

Все викладене є цілком очевидним і закріплене у відповідних документах, але разом з тим в діяльності як технічної служби ДСО, так і ДЗАТ, їх взаємодії існують суттєві недоліки у всьому ланцюгу організації і здійснення технічної охорони.

4) спеціальний підрозділ міліції охорони «Титан» – це структурні підрозділи управлінь (відділів) Державної служби охорони. Для виконання спеціальних функцій, що вимагають додаткової підготовки, в структурі підрозділів Державної служби охорони утворюються спеціальні підрозділи. З метою забезпечення надійного захисту перевезень грошей, цінних вантажів і інших видів майна юридичних осіб, громадян наказом МВС України від 28 січня 1993 р. №42 в системі Державної служби охорони створені спеціальні підрозділи міліції охорони «Титан» [3, 4, 5].

Структура підрозділів і їх чисельність залежить від специфіки договорів, термінів і стабільності договірних відносин, коштів на охорону і забезпечення самоокупності підрозділу. Підрозділи міліції «Титан» створюються за наказом Департаменту Державної служби охорони в управліннях (відділах) охорони при управліннях (головних управліннях) МВС України в Автономній республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі і утримуються за рахунок коштів, що надходять за договорами від замовників за виконання обов'язків щодо охорони власності і забезпечення безпеки.

5) цивільна охорона. Особливістю фізичної охорони є те, що вона являє собою «обличчя», «візитну картку» охоронної структури, її підготовка, одяг, поведінка, вміння спілкуватись, рівень культури і інтелекту складає враження про охоронну структуру в цілому.

Хоча б один разовий прокол у кожному з цих елементів дає серйозні, негативні, довгострокові наслідки. Тому в розгортанні фізичної охорони треба триматись відомого принципу «краще менше та краще», ретельно підбирати людей, добре їх навчати, одягати, оснащувати, платити і забезпечувати високий рівень організації охорони, який передбачає:

- перш за все – повне задоволення побажань замовника щодо порядку, часу та умов несення служби (охоронник як би максимально повинен бути «його людиною», а не виглядав би «чужою», з іншої структури, правила якої є незручними для замовника);

- чіткість і «німецька» пунктуальність у виконанні обов'язків охорони в будь-яких умовах;

- щоденний контакт керівника бюджетного центру, або старшого охорони із замовником для отримання оцінки роботи кожного охоронника за добу, яка в свою чергу є основою визначення розміру премії охоронника за місяць.

Звернемося до статистичних даних.

Кількість:	1999р.	2000р.	2001р.	2002р.	2003р.	5 міс. 2004	5 міс. 2005	+/-	%
• відділів	170	138	121	101	91	92	82	•10	•10,9
• відді- лень	228	217	184	154	137	150	144	•6	•4,0
• строю- вих під- розділів	368	337	237	210	202	211	211	0	0,0
• підроз- ділів ци- вільної охорони	•	•	217	400	391	416	415	•1	•0,2
– СПМО	34	31	35	37	38	37	38	1	2,7
«Титан»									
– ПЦС	463	396	298	249	223	225	215	•10	-4,4

Ми бачимо, що порівняно з 1999 р. кількість підрозділів значно скорочується, а якщо взяти статистичні дані стосовно обсягу реалізованих послуг охорони, то вони порівнянно з 1999 роком збільшуються: так, у 1999 р. – 403 193 (тис. грн.), а за 5 місяців 2004 р. цей показник дорівнює 275891. Можна зробити висновок,

що якість послуг, які надаються ДСО при МВС України, значно поліпшилась і не за рахунок збільшення кількості працівників.

Для надання страхових послуг, а також для вирішення соціальних проблем працівників Державної служби охорони, отримання прибутку від здійснення підприємницької діяльності було створено акціонерне товариство «Українська охоронно-страхова компанія». Акціонерами товариства виступають: Департамент, управління та відділи Державної служби охорони при МВС України.

Таким чином, організаційна структура Державної служби охорони, їх правове становище та організаційна побудова в цілому відповідають вимогам сьогодення, але, на нашу думку, слід скорочувати кількість адміністративно-управлінського персоналу.

Таким чином, державна охоронна діяльність – це охоронна діяльність державних організацій щодо охорони належного їм майна, забезпечення особистої безпеки їх службових осіб, а також діяльність спеціально уповноважених організацій по наданню послуг з охорони майна та забезпеченню особистої безпеки фізичних осіб на підставі цивільно-правових договорів.

Безпосереднє здійснення зазначених завдань покликана виконувати Державна служба охорони, що являє собою відносно відособлену ієрархію органів підрозділів, які складають самостійну підгалузь управління при системі МВС України.

Загалом, на міліцію охорони покладається значний обсяг правоохоронних функцій держави, і, в першу чергу, щодо захисту власності від протиправних посягань. Це, у свою чергу, позитивно впливає на зменшення навантаження на правоохоронні органи держави в цілому, у т.ч. на служби міліції.

Державна служба охорони залишається однією з пріоритетних складових на ринку охоронних організацій, з огляду на те, що практично жодна недержавна охоронна організація, крім міліції охорони, не здатна здійснити ефективний захист об'єктів охорони через відсутність правових підстав ефективно застосовувати силу та зброю. Про це свідчить, що за станом на друге півріччя 2004 року загалом охороняється 50345 об'єктів, 52164 квартири, 1444 дачі та приватні будинки, 886 інших приміщень з особистим майном громадян. Серед охоронних об'єктів 898 промислових підприємств, 1573 кілометрів трубопроводів, 32 об'єкти нафтопереробного комплексу і 199 – газової промисловості, 13 гребель, 2 гідроелектростанції, 460 великих баз і складів, 4994 державні та комерційні банківські установи, тисячі об'єктів торгівлі, зв'язку, навчальних закладів тощо. Це дає підстави для висновку про незамінність практичної діяльності міліції охорони на ринку охоронних послуг, оскільки міліція охорони, на відміну від інших правоохоронних органів (наприклад, прокуратури), діє шляхом безпосереднього примусу. Таким чином, наділення міліції охорони пра-

вом застосування примусових заходів обумовлює особливість її становища.

Таким чином, результатом таких нововведень стане ситуація, коли елітні високопрофесійні підрозділи Державної служби охорони при МВС України будуть мати широкий спектр впливу на всі рівні охоронного ринку держави, що допоможе з впевненістю говорити про доцільність функціонування міліції охорони, про необхідність її подальшого розвитку в умовах демократичного суспільства.

Список літератури: 1. Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1993. № 615 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 15.08.2001 р. № 1053 // Компьютерное законодательство Украины, октябрь 2004. 2. Афанасьев К.К. Проблемы совершенствования административно-правовых форм и методов // Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України. Спеціальний випуск. Луганськ, 2000. 3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. 4. Наказ МВС України від 13 жовтня 2005 року № 878 «Про затвердження Положення про Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України». 5. Наказ МВС України від 28.01.1993 № 42 «Про створення спеціальних підрозділів міліції охорони «Титан». 6. Наказ МВС України від 02.11.1996 р. № 761 «Про внесення змін і доповнень до Положення про спеціальний підрозділ охорони «Титан», затвердженого наказом МВС України від 28.01.93 № 42». 7. Про організацію службової діяльності спеціальних підрозділів міліції охорони «Титан»: Наказ МВС України від 25.11.2003 р. № 1432.

Надійшла до редколегії 12.01.2006