

Список літератури: 1. Советский энциклопедический словарь. – М., 1988. 2. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с. 3. Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством (Правоохранительная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности) / Самощенко И. С. – М. : Госюриздат, 1960. – 200 с. 4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 5. Крупа Л. В. Специальный правовой режим в СЭЗ: теоретический аспект / Л. В. Крупа // Проблемы законности. – 2000. – Вып. 43. – С. 138. 6. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1996. – 284 с. 7. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9 – С. 84–91. 8. Адміністративне право України : підручник / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – О. : Юрид. літ., 2003. – 896 с. 9. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1993. – 301 с. 10. Административное право : учебник / [под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с. 11. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Бахрах Д. Н. – М. : Норма, 2000. 12. Курс административного права и процесса / [Ю. А. Тихомиров]. – М., 1998. – 798 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2009

УДК 351.745-057.36(477)

П. В. Синицький

СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ОХОРОНИ ПРИ МВС УКРАЇНИ ЯК НОСІЯ ФУНКЦІЙ І ПОВНОВАЖЕНЬ МІЛІЦІЇ

Розглянуто статус ДСО при МВС України та виділено такі елементи, що входять до складу її адміністративно-правового статусу: 1) цільовий блок; 2) організаційно-структурний блок; 3) компетенційний блок; 4) юридична відповідальність працівників ДСО при МВС України.

Рассмотрен статус ГСО при МВД Украины и выделены следующие элементы, которые входят в состав её административно-правового статуса: 1) целевой блок; 2) организационно-структурный блок; 3) компетенционный блок; 4) юридическая ответственность работников ГСО при МВД Украины.

The status of State Guard Service (SGS) within the Ministry of Internal Affairs is studied; its elements of the administrative and law status are singled out. They are: 1) special block; 2) organizational and structural block; 3) competent block; 4) legal responsibility of its personnel.

На сучасному етапі реформування нашої держави пріоритетними стають наступні завдання: посилення ролі держави як гаранта внутрішньої безпеки, створення необхідної для цього ефективною законодавчої бази та практичних механізмів її реалізації; вдосконалення роботи правоохоронних органів, активне залучен-

ня інших структур до проведення заходів щодо попередження та припинення протиправних дій у межах їх компетенції. У системі органів внутрішніх справ особливе місце посідає ДСО при МВС України. Особливість професійної діяльності цієї служби полягає в тому, що вона надає охоронні послуги підприємствам і населенню, одержуючи чималий грошовий прибуток попри конкуренцію з боку приватних структур.

Питання правового статусу ДСО при МВС України завжди привертало увагу науковців, зокрема цю проблему досліджували такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, О. К. Безсмертний, І. Г. Голосниченко, В. В. Гадуцько, А. Т. Комзюк, О. П. Рябченко, О. П. Угровецький, В. І. Шаповал тощо.

Однак правовий статус підрозділів ДСО при МВС України ще не був предметом наукового пошуку.

В юридичній науці досить ґрунтовно проаналізовано поняття правового статусу, який визначається як категорія, що має сукупність певних ознак, за допомогою яких утворюється його система характеристик. Правовий статус державних органів багато авторів ототожнюють з поняттям «правове становище». Такого підходу дотримуються, наприклад, Д. Н. Бахрах, М. І. Корнієнко, Б. Н. Габрічідзе тощо.

Так, В. В. Молдован та Ф. Ф. Мелашенко під правовим статусом державного органу розуміють його політико-правове становище [1, с. 277]. У свою чергу, П. Є. Ніколов зазначає, що правовий статус відображає державно-політичну характеристику, становище державних органів як учасників управлінських відносин, визначає правові засоби, які використовуються останніми при виконанні покладених на них завдань. Відтак, позиція вченого підтверджується висновком, що юридичне закріплення ролі та місця суб'єктів адміністративно-правових відносин в системі відповідних органів державної влади та в системі органів управління становить їх правовий статус [2, с. 48].

М. І. Корнієнко зазначає, що до правового статусу слід віднести конкретне призначення, місце та роль виконавчих комітетів місцевих Рад у системі державних органів, оскільки саме ці ознаки розкривають державно-правову та конституційну природу даних органів [3, с. 141].

Правовий статус має складну структуру, а вказані ознаки є лише його елементами. Це, в свою чергу, обумовлює необхідність визначення загальної системи елементів правового статусу будь-якого державного органу, в тому числі ДСО при МВС України.

З точки зору І. А. Бачило, до елементів правового статусу відносять правомочність і відповідальність, а при цьому мають самостійне значення норми щодо функцій і норми щодо прав і юридичних обов'язків як складових елементів правового статусу ор-

гану [4, с. 56, 80]. Проте Б. М. Лазарєв вважав, що функції, права і обов'язки є самостійними елементами правового статусу. Він стверджував, що вони разом з «конкретними владними повноваженнями» є складовими частинами компетенції [5, с. 40, 60, 62]. Звичайно, компетенція є одним з найважливіших елементів правового статусу, юридичним вираженням соціального призначення і функцій державного органу. Проте поняття «компетенція» не охоплює функцій даних органів, а є сукупністю повноважень, прав і обов'язків державного органу та предметів відання в конкретних сферах діяльності держави. Більш вагомим є позиція В. Б. Авер'янова, який, зокрема, підкреслює, що «...функції не є однопорядковим з повноваженнями елементом компетенції органу, а виражаються в ній шляхом правового закріплення (регламентації) останніх» [6, с. 103].

Ми погоджуємося з тим, що функції державних органів є самостійними елементами правового статусу.

Ю. А. Тихомиров акцентує увагу на природі, меті, порядку утворення і функціонуванні державних органів, основних завданнях і напрямках діяльності, формах взаємовідносин з іншими ланками державного апарату [7, с. 119].

У свою чергу, Б. М. Лазарєв зазначав, що правовий статус передбачає відповіді на питання: а) органом якого рівня є даний орган? (центрального, місцевого або міжтериторіального); б) до якого виду органів належить за змістом своєї діяльності? (орган влади, орган управління, орган правосуддя тощо); яке офіційне найменування даного органу; в) хто його утворює, формує особовий склад? г) кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, хто може скасовувати, призупиняти, змінювати і опротестовувати його акти? д) яка компетенція органу? е) хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чиї акти він може скасовувати, призупиняти, змінювати і опротестовувати тощо; ж) яка юридична сила актів даного органу? з) які джерела фінансування? і) чи володіє правами юридичної особи? [5, с. 124]. Таке розширення елементів цілком виправдано.

Таким чином, серед науковців відсутня єдність щодо визначення правового статусу, а існуюча багатоманітність поглядів в основному зводиться до визначення його елементів. Звичайно саме елементи визначають правовий статус будь-якого органу.

На думку А. А. Белкіна та Л. Ш. Гумерової, елементи статусу органів державного управління обумовлені природою даних органів як носіїв правового статусу, структурою процесу управління та предметною сферою їхньої діяльності [8, с. 13]. Адже, визнаючи органи суб'єктом права, держава визначає їх правовий статус. Звідси випливає, що елементи статусу походять від самого органу як суб'єкта права. У свою чергу, вони служать його зовнішнім ви-

раженням та характеристикою за різними ознаками. Це підтверджує нашу позицію відносно того, що ознаки органу одночасно є елементами його статусу. Однак не у всіх наукових працях виділяється така важлива ознака органу, як право виступати від імені і за дорученням держави. Доцільно було б також визначити як окремий елемент правового статусу особливості історико-правового розвитку даного органу. На нашу думку, це дало б можливість переконатися в необхідності його виникнення та існування як одного з інститутів історичної дійсності.

Д. Н. Бахрах зауважує, що утворення, структура і порядок діяльності органів виконавчої влади здебільшого регламентуються нормами адміністративного права, і цим обґрунтовує існування адміністративно-правового статусу [9, с. 85].

Г. А. Тосунян стверджує, що адміністративно-правовим статусом охоплюється дослідження природи, характеру і власне юридичне становище органів [10, с. 20]. А. А. Дойчева ототожнює адміністративно-правовий статус і організаційно-правовий статус, стверджуючи, що організаційно-правовий статус складається з адміністративно-правових питань [11, с. 15]. Як зазначив Д. Н. Бахрах, адміністративно-правовий статус складається з трьох блоків: 1) цільового, який визначає норми щодо цілей, завдань, функцій та принципів діяльності; 2) організаційно-структурного, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; 3) компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [9, с. 85]. Виходячи з вищенаведеного ДСО при МВС України мають адміністративно-правовий статус.

На підставі зазначеного слід вказати, що до елементів правового статусу ДСО при МВС України доцільно віднести: 1) цільовий блок; 2) організаційно-структурний блок; 3) компетенційний блок; 4) юридичну відповідальність працівників ДСО при МВС України.

До цільового блоку слід включити призначення (основна мета діяльності), завдання та функції ДСО при МВС України.

Організаційно-структурний блок може включати два елементи: а) структурний елемент, б) організаційний елемент. До структурного елемента доцільно віднести структуру органу; схему організаційного підпорядкування структурних одиниць; схему розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу. До організаційного елемента – порядок взаємодії між структурними ДСО, з іншими підрозділами органів внутрішніх справ, а також порядок взаємодії з іншими органами (як недержавними охоронними підприємствами) та громадськістю.

Компетенційний блок містить права та обов'язки. Слід наголосити на тому, що одні науковці відносять до компетенції певного

органу права, обов'язки та відповідальність, інші – тільки права та обов'язки.

Отже, перейдемо до послідовного розгляду основних елементів правового статусу ДСО при МВС України.

1. Цільовий блок. Відповідно до Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 [12], Державна служба охорони при Міністерстві внутрішніх справ створена для здійснення заходів щодо охорони нерухомих об'єктів та іншого майна, в тому числі вантажів, тимчасового зберігання валютних цінностей, забезпечення особистої безпеки громадян, а також технічного захисту інформації на договірних засадах в порядку, встановленому законодавством.

Необхідно зазначити, що держава поставила за обов'язок органам внутрішніх справ здійснювати різного роду діяльність з охорони власності, що матеріалізується у виконанні останніми визначених діючим законодавством завдань. За змістом їх можна поділити на чотири групи:

1) запобігання і припинення злочинів, інших правопорушень, пов'язаних із захистом права власності, в тому числі шляхом забезпечення безпосередньої охорони власності;

2) розкриття і розслідування злочинів, здійснення розшуку злочинців;

3) охорона прав і законних інтересів громадян, підприємств, організацій, у даному випадку – права володіння, користування і розпорядження своєю власністю;

4) всебічне сприяння викоріненню причин та умов, які породжують злочини та інші правопорушення у сфері власності.

Нормативно-правові акти, які регламентують діяльність ДСО при МВС України, закріпили за цією службою виконання ряду завдань, спрямованих на здійснення адміністративно-правової охорони власності, отже, основними завданнями є:

– здійснення за договорами заходів щодо охорони особливо важливих об'єктів згідно з переліком, який затверджується Кабінетом Міністрів України, інших об'єктів, вантажів, інкасації, перевезення, тимчасового зберігання валютних цінностей, забезпечення особистої безпеки громадян, а також технічного захисту інформації в порядку, встановленому законодавством;

– розроблення основних вимог до захисту об'єктів та громадян від злочинних посягань, примірних договорів і вимог до інженерно-технічного укріплення та захисту об'єктів, оснащення їх технічними системами та засобами телевідеоспостереження, тривожної сигналізації, контролювання доступу (далі – технічні засоби охоронного призначення), а також інструкцій та інших документів, що регламентують виконання охоронних функцій;

– участь у проведенні єдиної технічної політики щодо впровадження технічних засобів охоронного призначення шляхом розроблення нормативних документів на час усього циклу їх життєдіяльності (проекткування, промислове виробництво, монтаж, експлуатація та утилізація) [12].

У комплексі заходів з удосконалення роботи апарату управління особливе місце посідає наукове обґрунтування та чітке визначення його функцій, їх правильне уявлення, знання форм виявлення та методів. У свою чергу, їх виконання сприятиме успішному вирішенню керівниками підрозділів ДСО при МВС України питань організації роботи підлеглих служб та співробітників, що спрямована на попередження злочинності і покращення фінансово-економічного становища підрозділів.

У процесі здійснення покладених на ДСО при МВС України завдань остання виконує наступні функції:

- визначає за погодженням із власниками майна або уповноваженими ними органами чи особами вид охорони під час її організації;
- запобігає правопорушенням і припиняє їх у місцях несення служби;
- реалізує технічні засоби охоронного призначення і надає послуги з їх проектування, монтажу, ремонту та обслуговування та бере участь у розробленні комплексу стандартів на технічні засоби охоронного призначення;
- забезпечує випробування вітчизняних та іноземних зразків технічних засобів охоронного призначення для подальшого впровадження;
- укладає договори на виробництво технічних засобів охоронного призначення, відповідних датчиків і приладів на державних та інших підприємствах України й інших держав;
- здійснює в установленому порядку сертифікацію технічних засобів охоронного призначення, що застосовуються на території України;
- погоджує за заявками замовників проекти в частині забезпечення технічними засобами охоронного призначення об'єктів і споруд, що будуються (реконструюються);
- організує проведення технічної експертизи та підготовку висновків щодо якості проектування та виробництва технічних засобів охоронного призначення;
- провадить в установленому порядку зовнішньоекономічну діяльність [12].

2. Наступним елементом правового статусу ДСО при МВС України є **організаційно-структурний блок**, який передбачає визначення місця ДСО при МВС України в системі органів внутрішніх справ та дослідження особливостей її структури.

ДСО при МВС України існує в рамках державного управління, здійснюваного Міністерством внутрішніх справ України. Вона є важливою ланкою системи управління органами внутрішніх справ, що взаємодіє з іншими її ланками на основі демократичних та спеціальних принципів.

Державна служба охорони підпорядкована Міністру внутрішніх справ єдиною централізованою системою, очолюваною Департаментом Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ, яка 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), стройових підрозділів міліції охорони, спеціальних підрозділів «Титан», інкасації та груп затримання, пунктів централізованого спостереження, у тому числі на окремих об'єктах, а також установ та навчальних закладів професійної підготовки працівників охорони.

Департамент здійснює пряме керівництво Державною службою охорони, безпосереднє керівництво підпорядкованими йому управліннями, відділами та підрозділами охорони та діє на підставі положення, яке затверджується Міністром внутрішніх справ за поданням керівника Департаменту. Департамент очолює керівник, який за посадою є начальником Державної служби охорони, призначається на посаду та звільняється з посади Міністром внутрішніх справ України.

Управління, відділи здійснюють безпосереднє керівництво підпорядкованими їм підрозділами охорони та діють відповідно до положень про них, що затверджуються Департаментом.

Державна служба охорони здійснює свою діяльність на засадах госпрозрахунку за рахунок коштів, одержаних її підрозділами охорони, підприємствами та установами за організацію і надання послуг з охорони та безпеки за договорами, та інших надходжень, передбачених законодавством.

Створення та ліквідація управлінь, відділів здійснюється Міністерством внутрішніх справ України, а навчальних закладів та підрозділів охорони, а також внесення змін до штатів управлінь, відділів – Департаментом відповідно до положення про нього. Порядок створення та ліквідації підрозділів цивільної охорони, інших суб'єктів господарювання системи Державної служби охорони визначається типовими положеннями про них, які затверджуються Департаментом. Згідно з типовими штатами відділів, відділень Державної служби охорони, що діють при міськрайорганах внутрішніх справ, відділ охорони створюється при загальній чисельності працівників охорони понад 150 одиниць, обов'язковою

умовою створення є наявність пункту централізованої охорони (далі – ПЦО) і стройового підрозділу. Відділення створюється при загальній кількості особового складу понад 25 одиниць, міжрайонне відділення – за умови обслуговування 2-х і більше адміністративно-територіальних одиниць при загальній кількості охорони понад 40 одиниць.

Чисельність працівників підрозділів охорони, які працюють за трудовим договором (контрактом) і надають послуги з охорони та безпеки, встановлюється Департаментом виходячи з потреби забезпечення охорони за укладеними договорами. Чисельність працівників міліції охорони встановлюється відповідно до законодавства та укладених договорів про надання послуг з охорони та безпеки.

Працівники Державної служби охорони залежно від змісту виконуваних функцій перебувають у складі таких підрозділів: сторожової охорони; воєнізованої охорони; пунктів централізованої охорони; стройових підрозділів міліції; спеціального підрозділу міліції охорони «Титан».

Управління (відділи), районні, міські і міжрайонні підрозділи Державної служби охорони у своїй структурі мають дві організаційно відособлені частини – працівники, які безпосередньо охороняють об'єкти, і апарат управління, основне завдання якого полягає в управлінні і координації діяльності останніх.

3. Наступним елементом правового статусу ДСО при МВС України є **компетенційний блок**. Варто зазначити, що обґрунтованою є позиція, згідно з якою компетенція органу містить два елементи – права та обов'язки. Система повноважень являє собою компетенцію вказаного органу, яка і визначає її роль та місце в системі органів виконавчої влади. Кожному виду органів виконавчої влади властивий певний обсяг компетенції та відповідні форми і напрями її реалізації. Вона закріплюється в нормативно-правових актах певного виду, які характеризуються як компетенційні нормативно-правові акти.

Аналіз змісту нормативних актів, які регламентують діяльність ДСО при МВС України, надає можливість виділити наступні повноваження, з яких складається їх компетенція:

- утримувати навчальні заклади з підготовки та перепідготовки кадрів, здійснювати на договірних засадах навчання працівників підприємств, установ та організацій, у тому числі зарубіжних, що займаються охороною, монтажем, використанням, ремонтом та обслуговуванням технічних засобів охоронного призначення;

- створювати в установленому порядку, а також виступати за сновником (учасником) суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з організацією і виконанням заходів охорони та безпеки, розробленням, виробництвом, реалізацією, монтажем, профі-

лактичним обслуговуванням, використанням, ремонтом технічних засобів охоронного призначення, проведенням маркетингу та інжинірингу в галузі забезпечення особистої і майнової безпеки, соціального захисту своїх працівників;

– застосовувати технічні засоби охоронного призначення з використанням радіочастот на умовах, передбачених для правоохоронних органів [12].

Крім вищезазначених повноважень, ДСО при МВС України має право:

– представляти МВС України за його дорученням у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;

– одержувати від структурних підрозділів МВС України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;

– залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів та підрозділів внутрішніх справ (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;

– скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;

– створювати за погодженням з органами виконавчої влади, структурними підрозділами МВС України міжвідомчі комісії, експертні та консультативні ради, робочі групи;

– відповідно до наданих повноважень представляти інтереси МВС України, ДСО при МВС України в міжнародних організаціях під час укладення міжнародних угод з питань, що належать до компетенції ДСО при МВС України [13].

4. Розглядаючи юридичну відповідальність працівників ДСО при МВС України, необхідно зупинитися на її підставах.

Традиційно виділяють дві підстави юридичної відповідальності: 1) на підставі чого особа може нести юридичну відповідальність (правова підстава); 2) за що особа може нести юридичну відповідальність (фактична підстава). Так, правовою підставою юридичної відповідальності є правові норми, що містяться у чинному законодавстві України. Фактичною підставою застосування юридичної відповідальності є, як правило, вчинення правопорушення.

До працівника ДСО при МВС України можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, матеріальна, кримінальна.

Особливості юридичної відповідальності працівника ДСО при МВС України будуть предметом подальшого наукового пошуку.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що діяльність ДСО при МВС України полягає у здійсненні відповідно до чинних нормативно-правових актів України комплексу охорон-

них та попереджувальних заходів з метою усунення посягань на об'єкти та майно державних організацій, забезпечення особистої фізичної охорони службових осіб, а також надання охоронних послуг на договірних засадах юридичним та фізичним особам.

До структури адміністративно-правового статусу ДСО при МВС України віднесені такі елементи: 1) цільовий блок; 2) організаційно-структурний блок; 3) компетенційний блок; 4) юридична відповідальність працівників ДСО при МВС України.

Список літератури: 1. Молдован В. В. Конституційне право. Опорні конспекти : словник-довідник / В. В. Молдован, В. Ф. Мелашенко. – К., 1996. 2. Николов П. Е. Совершенствование правового статуса отделов и управлений исполкомов местных советов / П. Е. Николов // Вестник московского университета. Право. – 1978. – № 4. – С. 51–59. 3. Корнієнко М. І. Правове становище відділів і управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад / М. І. Корнієнко. – К., 1973. 4. Бачило І. Л. Функции органов управления / И. Л. Бачило. – М., 1976. 5. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М., 1972. 6. Авер'янов В. Б. Фактори централізації та децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління / В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К., 1997. 7. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества: субъекты и объекты управления в социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. – М., 1984. 8. Белкин А. А. Понятие и особенности правового статуса органа Советского государственного управления / А. А. Белкин, Л. Ш. Гумерова // Государственное управление и право: история и современность. – Л., 1984. 9. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Бахрах Д. Н. – М., 1996. 10. Тосунян Г. А. Административно-правовой статус организаций местного управления : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / Г. А. Тосунян. – М., 1991. 11. Дойчева Л. А. Административно-правовой статус промышленных объединений в Народной Республике Болгарии : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук / Л. А. Дойчева. – М., 1984. – С. 15. 12. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 10 серп. 1993 р. № 615 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>. 13. Про затвердження Положення про Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 13 жовт. 2005 р. № 878 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 44. – С. 66. – Ст. 2782.

Надійшла до редколегії 25.02.2009