

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПІДРОЗДІЛІВ ПОЗАВІДОМЧОЇ ОХОРОНИ В ПОСТРАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД В УКРАЇНІ, РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ ТА РЕСПУБЛІЦІ БІЛОРУСЬ

У статті висвітлено основні етапи розвитку підрозділів позавідомчої охорони, що функціонувала в системі МВС колишнього СРСР на території України, Російської Федерації, Республіки Білорусь в період становлення незалежності цих країн. Зазначено перелік організаційно-практичних заходів, що вживалися з метою забезпечення нормативно-правової, оперативної-службової та фінансово-господарської діяльності вказаних охоронних структур.

Ключові слова: позавідомча охорона, Державна служба охорони, Міністерство внутрішніх справ, органи державного управління, фінансовий стан підрозділів охорони, адміністративно-управлінський апарат, нормативна база, організаційно-структурна побудова.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку суспільних відносин особливу зацікавленість викликає аналіз ролі та місця правоохоронних органів у структурі держави, зокрема в країнах пострадянського простору. Особливість вивчення цього питання саме в колишніх республіках СРСР зумовлюється ще і бажанням детального вивчення специфіки процесу державотворення, оскільки нині ці країни переживають етап утвердження незалежності, створення відповідних державних інституцій. У системі органів управління важливу роль відіграють Міністерства внутрішніх справ зазначених країн, в структурі яких, як і в Радянському Союзі, функціонують з різними юридичними назвами підрозділи колишньої позавідомчої охорони. Щодо необхідності та доцільності їхньої діяльності в сучасній юридичній літературі існують різні, часом абсолютно полярні, думки науковців та практиків-правоохоронців. Не претендуючи на абсолютність свого бачення ролі та місця цих охоронних формувань в системі органів внутрішніх справ, **ставимо собі за мету** дослідити й проаналізувати етапи їх розвитку в часи незалежності визначених країн.

Стан дослідження. Питання організації та діяльності підрозділів позавідомчої охорони в Російській Федерації відображено в наукових працях В.А. Абрамова, С.Г. Анікеева, А.М. Волкова, М.П. Волошина, М.М. Карташова, І.А. Клімова, М.В. Кравченка, М.Є. Лишанкова, С.С. Миронова, В.В. Нікіфорова, О.М. Онищенко, Ф.С. Разаренкова, В.Д. Резвих, Л.І. Сидорова, В.В. Чернікова, Г.Є. Шепітька. Становлення та розвиток підрозділів Державної служби охорони в Україні висвітлені в дослідженнях таких науковців, як О.М. Бандурка, В.В. Галунько, М.М. Мазепа, П.В. Синицький, О.П. Угровецький, В.І. Шаповал. Менш вивчена тема діяльності позавідомчої охорони в Республіці Білорусь.

Виклад основних положень. Незалежність України проголошено в умовах економічних негараздів, розбалансованості господарства. В той період суттєво зменшилася кількість об'єктів, які охороняли підрозділи позавідомчої охорони, та чисельність працівників цієї структури. Це негативно вплинуло на фінансовий стан підрозділів охорони, якісний склад персоналу, зокрема, у зв'язку з переходом співробітників у недержавні охоронні формування, що почали інтенсивно розвиватися на території держави. Таке становище обумовлювало необхідність внесення змін у чинну нормативну базу, що регламентувала діяльність позавідомчої охорони. У зв'язку з цим 9 червня 1992 року МВС України видано Наказ № 328 «Про Положення про Головне управління охорони при МВС України» [1]. Однак цей документ не відповідав вимогам часу. Зважаючи на вищевикладене та недостатнє нормативне регламентування діяльності охорони, 10 серпня 1993 року Постановою Кабінету Міністрів України № 615 [2] затверджено Положення про Державну службу охорони при МВС України. Відповідно до його вимог на базі підрозділів охорони при органах внутрішніх справ створено Державну службу охорони при МВС України, що функціонує на засадах госпрозрахунку за кошти, отримані відповідно до укладених за надання охоронних послуг договорів. Окрім цього, нормативним документом з подальшими змінами та доповненнями затверджено перелік об'єктів, у тому числі об'єктів підвищеної небезпеки, підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави (всього 30 категорій), що підлягають обов'язковій охороні ДСО. У цей перелік ввійшли, зокрема, будинки, в яких розміщуються центральні органи виконавчої влади, національні теле- та радіокомпанія, підпорядковані їм структури, державні архіви та їхні сховища, державні музеї, інші важливі об'єкти зберігання історичних та культурних цінностей загальнодержавного значення, Українська фон-

дова біржа та її філії, місця виготовлення й зберігання вибухових матеріалів, ювелірних виробів, державних цінних паперів, об'єкти водопостачання населених пунктів, лікувальні заклади спеціалізованого призначення, особливо важливі мости на магістралях державного значення, морські порти тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2001 року № 1053 «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності» затверджено нову редакцію Положення про Державну службу охорони [3]. Згідно з вимогами цього нормативного документа основними завданнями ДСО є:

– здійснення за договорами заходів охорони особливо важливих об'єктів згідно з переліком, що затверджується Кабінетом Міністрів України, інших об'єктів, вантажів, а також грошових знаків і цінних паперів, що перевозяться, інкасації в місцях, не охоплених централізованою службою інкасації і перевезення цінностей Національного банку, забезпечення особистої безпеки громадян;

– розроблення основних вимог до захисту об'єктів та громадян від злочинних посягань, типових договорів і вимог до інженерно-технічного зміцнення 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 впровадження технічних засобів охоронного призначення шляхом розроблення нормативних документів на час усього циклу їх життєдіяльності (проекування, промислове виробництво, монтаж, експлуатація та утилізація).

Державна служба охорони при МВС України відповідно до викладених завдань:

1) визначає за погодженням із власниками майна або уповноваженими ними органами чи особами вид охорони під час її організації (міліцейська, цивільна, за допомогою пунктів централізованого спостереження тощо);

2) запобігає правопорушенням і припиняє їх у місцях несення служби;

3) реалізує технічні засоби охоронного призначення і надає послуги з їх проектування, монтажу, ремонту та обслуговування;

4) бере участь у розробленні комплексу стандартів на технічні засоби охоронного призначення відповідно до міжнародних вимог і норм,

розвитку міжнародного співробітництва у галузі їх стандартизації, а також співробітництва з вітчизняними та іноземними суб'єктами підприємницької діяльності у галузі розроблення, стандартизації, проектування, виробництва, монтажу та обслуговування зазначених технічних засобів;

5) забезпечує випробування вітчизняних та іноземних зразків технічних засобів охоронного призначення для подальшого впровадження;

6) укладає договори на виробництво технічних засобів охоронного призначення, відповідних датчиків і приладів на державних та інших підприємствах України, закордонних країн;

7) здійснює в установленому порядку сертифікацію технічних засобів охоронного призначення, що застосовуються на території України;

8) погоджує за заявками замовників проекти в частині забезпечення технічними засобами охоронного призначення об'єктів і споруд, що будуються (реконструюються);

9) організує проведення технічної експертизи та підготовку висновків про якість проектування та виробництва технічних засобів охоронного призначення;

10) проводить в установленому порядку зовнішньоекономічну діяльність.

У першій половині 90-х років Головне управління Державної служби охорони при МВС України здійснювало комплекс організаційних, законодавчих та інших заходів, що стосувалися подальшого розвитку структури, зокрема, вдосконалення системи управління, зміцнення фінансово-економічного та матеріального становища підрозділів ДСО, їх технічного переоснащення, підвищення якості охорони, удосконалення роботи з кадрами.

У січні 1993 року утворилися спеціальні підрозділи міліції «Титан», які, зважаючи на покладені на них охоронні функції, забезпечувалися сучасною вогнепальною зброєю, необхідними технічними засобами вітчизняного й іноземного виробництва. З огляду на досвід і тодішні реалії видано відповідний наказ МВС України, що регламентував діяльність цих спецпідрозділів [4].

На цьому етапі розвитку під впливом економічного становища в державі значно збільшилась кількість розірваних з ініціативи замовників, договорів охорони. Зважаючи на такий стан справ, у наступні роки керівництво ДСО вживало заходів щодо вдосконалення та поліпшення ефективності службово-господарської діяльності підпорядкованих підрозділів у ринкових умовах, підвищення їх конкурентоспроможності у сфері охоронних послуг. Створено службу маркетингу, службу інкаса-

ції, розпочали діяльність акціонерні товариства «Українська охоронно-страхова компанія» та «Охорона – Комплекс». Вбачаючи необхідність ефективного реагування на виклики часу, обумовлені тодішніми суспільними та економічними процесами, 14 лютого 2000 р. Наказом МВС України № 96 оголошено рішення колегії МВС України від 31 січня 2000 р. № 1км/1 «Про основні напрямки реформування Державної служби охорони при МВС України» [5]. Згідно з розробленою Концепцією вжито організаційних та практичних заходів щодо вивільнення працівників міліції охорони від виконання невластивих завдань, реорганізації воєнізованої та сторожової охорони Державної служби охорони у підрозділи цивільної охорони «Варта» та «Захист», створено Управління ліцензування та сертифікації технічних засобів охоронної та охоронно-пожежної сигналізації. Значно (на 11,4%) скорочено кількість співробітників адміністративно-управлінського апарату, ліквідовано зайві ланки управління, збиткові підрозділи, з метою здешевлення охорони та з огляду на побажання замовників відбувалася заміна фізичної охорони на технічну, міліції – на цивільну охорону. У цей період на 356 об'єктах заміщено 1186 посад атестованого складу [6]. Керівництво ДСО вживало заходів щодо подальшого вдосконалення нормативної, фінансово-економічної, матеріальної та оперативно-службової діяльності структури. Зокрема, в 2003 році фахівці Департаменту підготували низку наказів МВС, що стосувались різноманітних аспектів функціонування ДСО, котрі чинні й сьогодні, зокрема в організаційній частині структури.

Нині відповідно до чинного законодавства Державна служба охорони – це підпорядкована Міністру внутрішніх справ єдина централізована система, керівництво якою здійснює Департамент Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ. До її складу входять управління, відділи Державної служби охорони при головних управліннях (управліннях) МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також підпорядковані їм підрозділи охорони: міські, районні, міжрайонні відділи, відділення, окремі підрозділи охорони, пункти централізованого спостереження, у тому числі на окремих об'єктах, установи та навчальні заклади професійної підготовки працівників охорони.

Департамент, на який покладаються функції здійснення прямого керівництва Державною службою охорони, безпосередньо підпорядкованими йому управліннями, відділами та підрозділами охорони, діє на підставі Положення, що затверджується Міністром внутрішніх справ.

Департамент очолює керівник, який за посадою є начальником Державної служби охорони, призначається на посаду та звільняється з неї Міністром внутрішніх справ України.

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

Створює та ліквідує управління, відділи Міністерство внутрішніх справ України, а навчальні заклади та підрозділи охорони – Департамент відповідно до Положення про нього. Він також вносить зміни до штатів управлінь, відділів. Порядок створення та ліквідації інших суб'єктів господарювання системи Державної служби охорони визначено в положеннях, які затверджує Департамент.

Нині Державна служба охорони при МВС України складається з 21 управління та 7 відділів ДСО в областях, містах Києві, Севастополі та Кривому Розі. Департамент визначає порядок володіння, користування і розпорядження майном та коштами Державної служби охорони відповідно до вимог нормативних документів. Майно Державної служби охорони закріплюється за Департаментом, управліннями, відділами, підрозділами охорони, які є державними установами, що провадять некомерційну господарську діяльність, на праві оперативного управління. Зароблені кошти надходять на розрахункові рахунки підрозділів ДСО і після сплати всіх визначених чинним законодавством податків використовуються ними для забезпечення фінансово-господарської діяльності, вирішення соціальних питань персоналу охорони.

Початком розвитку організаційно-правових основ позавідомчої охорони в Росії стало прийняття Постанови Уряду Російської Федерації від 14 серпня 1992 р. № 589 [7], якою затверджено Положення про позавідомчу охорону при органах внутрішніх справ Російської Федерації та визначено основні завдання служби: охорону майна власників на основі договорів; участь у розробленні та реалізації державних заходів щодо упорядкування і вдосконалення охорони матеріальних цінностей; здійснення на території Росії єдиної технічної політики у сфері створення засобів охоронної сигналізації, їх промислового освоєння, контролю за якістю, тактики їх застосування, впровадження та експлуатаційного обслуговування.

З метою створення організаційно-правової основи діяльності служби позавідомчої охорони Наказом МВС Росії від 20 жовтня 1992 р. № 372 «Про організацію виконання Постанови уряду Російської Федерації від 14 серпня 1992 р. № 589 «Про утворення Положення про

позавідомчу охорону при органах внутрішніх справ Російської Федерації» уточнено окремі вимоги Положення про охорону, затверджено Положення про Раду охорони ГУПО МВС Росії, у складі главку створено Центр сертифікації апаратури охоронної та пожежної сигналізації [8]. На початку цього періоду одним із основних документів, який визначав перспективні завдання та напрями діяльності позавідомчої охорони, став Наказ МВС Росії від 6 вересня 1996 р. № 499 «Про Концепцію розвитку позавідомчої охорони до 2000 року та завдання органів внутрішніх справ щодо її реалізації» [9].

Концепція передбачала два етапи реалізації:

– на першому (1996–1998 рр.), зважаючи на зміни у сфері договірно-правових відносин, передбачалося оптимізувати структуру і штати позавідомчої охорони, створити системність у роботі з кадрами, в основному завершити технічне переозброєння і стабілізувати фінансове становище підрозділів, підвищити рівень ресурсного забезпечення;

– на другому (1999–2000 рр.) планувалося забезпечити вищий рівень майнової безпеки і надійного захисту майна, активізувати боротьбу зі злочинністю на основі розробки і впровадження в практику перспективних зразків техніки на рівні міжнародних стандартів.

Досягнення концептуальних цілей передбачало застосування апробованих форм і методів забезпечення охорони майна та правопорядку, впровадження наукових рекомендацій та зарубіжного досвіду; удосконалення роботи з кадрами, підвищення рівня професіоналізму, виконавської дисципліни та організації праці; зростання ефективності діяльності міліцейських, сторожових і воєнізованих підрозділів у частині припинення посягань на майно, що підлягало охороні, боротьби зі злочинами й правопорушеннями в зонах постів і маршрутів патрулювання, в системі єдиної дислокації нарядів; науково-технічний розвиток та оновлення парку технічних засобів охорони; зміцнення матеріально-технічної бази та фінансово-економічного становища; забезпечення правового і методичного регулювання; налагодження належного рівня взаємовідносин із власниками на основі партнерства; розширення зовнішньоекономічних зв'язків [10]. Надалі з огляду на необхідність забезпечення розвитку позавідомчої охорони на новому етапі МВС РФ видало наказ від 11 липня 2002 р. № 667, яким оголошено рішення колегії від 2 липня 2002 р. № 4 КМ/2 «Про заходи щодо забезпечення сталого функціонування підрозділів позавідомчої охорони при органах внутрішніх справ в складалася економічних умовах» [11], а також затверджено Перелік заходів щодо забезпечення функціону-

вання підрозділів позавідомчої охорони при органах внутрішніх справ на 2002–2005 роки, внесено зміни і доповнення в окремі нормативні акти МВС Росії. Цим документом визнано таким, що втратив чинність, Наказ МВС Росії від 6 вересня 1996 р. № 499.

У 2005 році позавідомча охорона посідало значуще місце в структурі МВС Росії: загальна чисельність особового складу служби становила понад 350 тис. осіб, серед яких майже 150 тис. атестованих міліціонерів; більше 3800 екіпажів груп затримання здійснювали цілодобове патрулювання. Надалі у зв'язку зі змінами, зумовленими реорганізацією і МВС взагалі, і позавідомчої охорони зокрема, штатна чисельність її співробітників суттєво зменшилась.

Організаційна структура підрозділів міліції позавідомчої охорони при органах внутрішніх справ Російської Федерації має триланкову систему управління:

– Головне управління позавідомчої охорони Міністерства внутрішніх справ Російської Федерації (ГУПО МВС Росії);

– Управління (відділи) позавідомчої охорони при МВС, ГУВС, УВС суб'єктів Російської Федерації;

– Відділи (відділення) позавідомчої охорони при органах внутрішніх справ районів, міст, районів у містах, міських та селищних відділень міліції.

Організаційна структура ГУПО МВС Росії затверджується наказом МВС Росії [12] та відображає основні напрями діяльності главуку.

Управління (відділи) позавідомчої охорони при МВС, ГУВС, УВС суб'єктів Російської Федерації діють на підставі виданих вищими структурами відповідних наказів.

Для керівництва діяльністю позавідомчої охорони на території республік, країв і областей залежно від обсягу охоронної роботи і специфіки об'єктів охорони створено 83 управління (відділу) позавідомчої охорони. Безпосереднє управління силами і засобами позавідомчої охорони здійснюють 1965 відділів (відділень) охорони, які є самостійними підрозділами при органах внутрішніх справ і мають права юридичних осіб [13].

Варто зазначити, що з метою оптимізації структури підрозділів позавідомчої охорони та забезпечення надійної охорони майна фізичних і юридичних осіб прийнято Постанову Уряду РФ від 11 лютого 2005 р. № 66 «Питання реформування позавідомчої охорони при органах внутрішніх справ Російської Федерації» [14], у яку згодом внесено певні зміни. Відповідно до зазначеної постанови на базі воєнізованих і

сторожових підрозділів позавідомчої охорони, а також підрозділів позавідомчої охорони, які здійснюють функції проектування, монтажу, обслуговування та ремонту технічних засобів охорони, створено федеральне державне унітарне підприємство «Охорона» (надалі – ФГУП «Охорона»), підпорядковане Міністерству внутрішніх справ Російської Федерації. Зазначене підприємство в установленому порядку є правонаступником за договорами, які раніше уклали підрозділи позавідомчої охорони при органах внутрішніх справ Російської Федерації. Сьогодні функціонує 81 філія ФГУП «Охорона» в 78 регіонах. Штатна чисельність підприємства становить більше 73 тисяч співробітників.

Важливе значення в організації охорони об'єктів має вирішення питань про визначення об'єктів, що підлягають охороні. Зокрема, на виконання Постанови Уряду Російської Федерації від 5 лютого 1999 р. № 128-13 «Про затвердження переліку важливих державних об'єктів Російської Федерації, що підлягають охороні внутрішніми військами Міністерства внутрішніх справ Російської Федерації» [15] Наказом МВС Росії від 16 березня 1999 р. № 197 «Про першочергові заходи щодо реалізації постанови Уряду Російської Федерації» від 5 лютого 1999 р.) [16] передбачалося в установленому порядку передати охорону 68 важливих державних об'єктів від внутрішніх військ підрозділам позавідомчої охорони при органах внутрішніх справ, відомчої та іншої охорони. 2 грудня 2009 року розпорядженням Уряду Російської Федерації № 1629-р у редакції наступних постанов та розпоряджень затверджено перелік об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні міліцією [17]. До нього входять 19 категорій об'єктів, зокрема органи виконавчої влади, судові інстанції, приміщення Центрального банку Росії, Рахункової палати, інспекцій пробірного нагляду, місця зберігання боеприпасів окремих відомств та структур тощо. Вжиті заходи дозволили підрозділам позавідомчої охорони забезпечувати регулярне збільшення об'єктів, квартир та інших місць зберігання майна громадян (далі МХІМ). Нині під захистом підрозділів позавідомчої охорони перебувають близько 1,3 мільйона квартир громадян, 188,2 тисячі інших місць зберігання особистого майна громадян, більше 446 тисяч об'єктів, в тому числі 34,4 тисячі, що входять до Переліку об'єктів, які підлягають обов'язковій охороні, а також 16,7 тисяч об'єктів особливої важливості, 10,5 тисячі – підвищеної небезпеки, 3,4 тисячі – життєзабезпечення, 2 тисячі – паливно-енергетичного комплексу, 48,6 тисячі – освіти, 5,3 тисячі – об'єктів культурної спадщини народів Росії, 64 аеро-

порти, які мають статус міжнародних. Крім виконання основних обов'язків, підрозділи позавідомчої охорони забезпечують охорону громадського порядку і безпеки.

Наряди охорони в 2011 році виявили більше 65 тисяч злочинів. Рівень надійності охорони становив близько 99,90%. Протягом останніх трьох років відбувається докорінне технічне переозброєння служби та об'єднання (укрупнення) ПЦО. У 2012 році передбачено довести кількість автоматизованих систем передачі сповіщень до 98% від загального числа функціональних на ПЦО [18].

Окремо, з точки зору автора дослідження, доречно було б висвітлити порядок розрахунків за надані підрозділами позавідомчої охорони послуги. З часу прийняття Положення про позавідомчу охорону фінансування цієї структури здійснювалось за рахунок отриманих згідно з укладеними на охорону договорами коштів, що надходили на їхні розрахункові рахунки.

З 1 січня 2004 позавідомчу охорону, як і інші структури системи МВС Росії, переведено на кошторисно-бюджетне фінансування. Підрозділам позавідомчої охорони відкрито рахунки в територіальних органах федерального казначейства; вжито заходів щодо максимального збереження і послідовного збільшення обсягів охоронних послуг з огляду на регіональні умови їх діяльності, ліквідовано збиткові підрозділи; підвищено якість кошторисного планування витрат відповідно до затверджених кодів бюджетної класифікації; встановлено постійний контроль за дотриманням порядку придбання матеріальних цінностей та порядку (методики) тарифоутворення [19].

У зв'язку з необхідністю законодавчого закріплення фінансового аспекту діяльності структури Постановою Уряду РФ від 4 серпня 2005 р. № 489 [20] з п. 10 Положення про позавідомчу охорону було вилучено перший абзац, який встановлював попередньо чинний принцип фінансування. У зв'язку з цим нині підрозділи позавідомчої охорони МВС Росії в цивільно-правових відносинах фігурують як установи, майно за якими закріплюється власником (державою в особі відповідних органів Росмайна) на праві оперативного управління. До них застосовуються і правила про відповідальність установи – вони відповідають за своїми зобов'язаннями тільки за ті грошові кошти, що знаходяться в їхньому розпорядженні. За недостатності коштів субсидіарну відповідальність за їх зобов'язаннями несе власник закріпленого за установою майна, тобто Російська Федерація, суб'єкти РФ в особі органів казначейства.

Доходи підрозділів позавідомчої охорони згідно зі ст. 19 Федерального закону від 23 грудня 2003 р. № 186-ФЗ «Про федеральний бюджет на 2004 р.» [21] з 1 січня 2004 р. після сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів, а також відшкодування збитків у зв'язку з крадіжками, пожежами та іншими обставинами, зумовленими умовами договорів, зараховуються в повному обсязі в дохід федерального бюджету.

Розпад Радянського Союзу вплинув і на політичне та економічне життя Білорусі, і на систему правоохоронних органів, зокрема на службу позавідомчої охорони. Різка зміна порядку взаємовідносин між суб'єктами господарювання зумовила пошук нових, часом неординарних шляхів розв'язання проблем у забезпеченні службової та фінансово-господарської діяльності охоронних структур. Виникла гостра необхідність заповнити вакуум, що утворився в нормативно-правовому забезпеченні охоронної діяльності.

У зв'язку з цим 24 липня 1991 року прийнято Постанову «Про вдосконалення порядку надання послуг з охорони об'єктів, що належать підприємствам, установам, організаціям і громадянам» [22]. Відповідно до законодавчого документа об'єднання «Охорона» було зобов'язане забезпечувати методичне керівництво діяльністю в галузі охорони об'єктів народного господарства, нагляд за станом охорони об'єктів, що перебувають у власності республіки, розробку єдиних кваліфікаційних вимог, обов'язкових для всіх підприємств і громадян, що надають охоронні послуги. Окрім цього, встановлено, що доходи від основної діяльності об'єднання і підпорядкованих йому організацій не оподатковуються.

На виконання вказаної постанови Уряду відповідним наказом МВС БРСР затверджено Тимчасове положення про об'єднання «Охорона». Діяльність об'єднання в цей період регулювалася в основному відомчими наказами та іншими нормативними правовими актами, виданими Міністерством внутрішніх справ республіки і самим об'єднанням. 23 грудня 1998 р. Президент Республіки Білорусь видав Декрет № 24 «Про заходи щодо вдосконалення охоронної діяльності в Республіці Білорусь» [23]. Цей документ суттєво підвищив роль державних структур у сфері охоронної діяльності. Декретом передбачено сертифікацію засобів і систем охорони, змінено правовий механізм ліцензування.

1990-ті роки, точніше, їх друга половина стала особливо плідною в розвитку служби. У цей період вироблені й апробовані най-

більш ефективні методи і напрями роботи, сформувалася цілісна боездатна структура охоронних підрозділів республіки. Практично завершився етап активної розробки і впровадження новітніх технічних засобів.

4 червня 2004 видано Указ Президента Республіки Білорусь № 268 «Про деякі питання органів і підрозділів внутрішніх справ Республіки Білорусь» [24]. Цим Указом затверджено Положення про Департамент охорони МВС Республіки Білорусь, в якому окреслено основні завдання, функції, повноваження та пріоритетні напрями організації діяльності структури. Цей документ став новою віхою в історії служби охорони. На основі об'єднання «Охорона» при МВС Республіки Білорусь утворено Департамент охорони МВС Республіки Білорусь.

8 листопада 2006 року прийнято Закон Республіки Білорусь № 175-3 «Про охоронну діяльність в Республіці Білорусь» [25] з подальшими змінами та доповненнями, якими обумовлені основні організаційні засади цього виду діяльності. Зокрема, цим нормативним документом визначено правові основи, принципи функціонування, державного регулювання в сфері охоронної діяльності, яке здійснює Президент, Рада Міністрів та Міністерство внутрішніх справ Республіки Білорусь, інші державні органи в межах їх повноважень. Цей законодавчий акт передбачає також обмеження в сфері охоронної діяльності, умови здійснення проектування, монтажу, налагодження та технічного обслуговування засобів і систем охорони. В главі 4 Закону викладено визначення воєнізованої охорони, вимоги до її співробітників, їхні права, зокрема щодо застосування фізичної сили, спеціальних засобів, зброї, а також обов'язки. Крім цього, окремою главою документа передбачена відповідальність за порушення законодавства про охоронну діяльність, порядок здійснення контролю і нагляду за структурами, що виконують охоронні функції.

Надалі на виконання ст. 28 цього Закону Рада Міністрів Республіки Білорусь 15. 05. 2007 року прийняла Постанову № 601 «Про деякі заходи щодо реалізації Закону Республіки Білорусь від 8 листопада 2006 року «Про охоронну діяльність в Республіці Білорусь», яка згодом змінювалася і доповнювалася [26]. Цей законодавчий акт затвердив Положення про порядок здійснення професійної підготовки працівників воєнізованої охорони, а також Правила проведення особистого огляду, огляду речей і документів, транспортних засобів працівни-

ками воєнізованої охорони і охорони організацій, що не володіють правом створення воєнізованої охорони.

З метою удосконалення охоронної діяльності, чинного в цей період законодавства видано Указ Президента Республіки Білорусь від 25 жовтня 2007 р. № 534 «Про заходи щодо вдосконалення охоронної діяльності» [27] зі змінами та доповненнями, яким затверджено 18 категорій об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні Департаментом охорони Міністерства внутрішніх справ (зокрема приміщення органів законодавчої, виконавчої та судової влади, місця виготовлення та зберігання грошових засобів, дорогоцінних металів, зброї, вибухових і наркотичних речовин, телевізійні та радіомовні компанії, інші об'єкти), Положення про воєнізовану охорону, перелік організацій, що володіють правом створення воєнізованої охорони (всього 13 міністерств і відомств) і не мають на це повноважень (54 категорії), а також порядок обігу зброї та боєприпасів до неї, що перебувають на озброєнні воєнізованої охорони, перелік спеціальних засобів, дозволених для застосування працівниками охорони, норми їх забезпечення.

Надалі на виконання відповідних положень цього Указу прийнято Постанову Ради Міністрів Республіки Білорусь від 15 січня 2008 № 34 «Про заходи щодо реалізації Указу Президента Республіки Білорусь» від 25 жовтня 2007 р. № 534 з подальшими змінами та доповненнями [28]. Цим законодавчим актом затверджено перелік об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні воєнізованою охороною, за винятком об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні спеціальним органом охорони, із зазначенням граничної чисельності воєнізованої охорони. В цей перелік входять 23 категорії об'єктів, зокрема Міністерства оборони, Міністерства з надзвичайних ситуацій, підприємства військово-промислового комплексу, поштового зв'язку, інших відомств і організацій.

Надалі з метою встановлення порядку ліцензування окремих видів діяльності видано Указ Президента Республіки Білорусь від 01 вересня 2010 р. № 450 [29]. Цим законодавчим актом затверджено Положення про ліцензування окремих видів діяльності, а також встановлено, що юридичні та фізичні особи, індивідуальні підприємці зобов'язані до 1 березня 2011 р. забезпечити виконання ліцензійних вимог і умов, передбачених цим Указом. У документі визначено перелік видів діяльності, на здійснення яких потрібні спеціальні дозволи (ліцензії). Водночас обумовлено, що ліцензія видається на конкретний вид діяльності (із зазначенням робіт і послуг, що

становлять цей вид діяльності) і чинна на всій території Республіки Білорусь.

Керівництво МВС республіки, Департаменту охорони вживало й інших заходів щодо законодавчого забезпечення діяльності охорони. Наприклад, Постановою Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь від 16 вересня 2005 р. № 290 затверджено Інструкцію про порядок прийому-передачі під охорону Департаменту охорони Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь об'єктів (майна) юридичних осіб або індивідуальних підприємців, житлових будинків (приміщень) громадян, їх обстеження та організації діловодства за договорами про надання охоронних послуг та Інструкцію про організацію роботи щодо забезпечення особистої і майнової безпеки громадян з використанням технічних засобів охорони [30].

З цією ж метою прийнято Постанову Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь від 1 вересня 2007 р. № 209 «Про затвердження Інструкції з експлуатації технічних засобів і систем охорони, що обслуговуються підрозділами Департаменту охорони Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь» [31].

Питання фінансово-господарської діяльності підрозділів охорони обумовлені у вже згаданому Указі Президента Республіки Білорусь від 4 червня 2004 року № 268. Зокрема, в п. 4. цього документа встановлено, що Департамент охорони Міністерства внутрішніх справ та його підрозділи, а також організації, що перебувають у його підпорядкуванні, в частині надання охоронних послуг бюджетним організаціям та фізичним особам звільняються від обов'язкових платежів до республіканського і місцевих бюджетів (за винятком відрахувань до Фонду соціального захисту населення Міністерства праці та соціального захисту, а також митних платежів). Якщо ж охоронні послуги надаються не бюджетним організаціям, сплата податків, зборів, інших обов'язкових платежів до республіканського і місцевих бюджетів здійснюється в порядку, встановленому законодавством та цим Указом (за винятком податку на додану вартість з оборотів реалізації на території Республіки Білорусь охоронних послуг). Підрозділи охорони сплачують податок на прибуток залежно від фактичних результатів роботи за попередній календарний рік. Податок на прибуток обчислюється із сум перевищення фактично отриманих доходів над фактично здійсненими протягом календарного року видатками. Облік витрат здійснюється за переліком витрат органів внутрішніх справ відповідно до бюджетної класифікації Республіки Білорусь та кошторису

витрат, зокрема відрхувань на утримання апарату Департаменту охорони Міністерства внутрішніх справ, його відповідних обласних, Мінського міського управлiнь.

З огляду на необхідність детальнішого регламентування окремих аспектів фінансової діяльності Департаменту охорони прийнято низку законодавчих актів, зокрема:

– Постанову Міністерства економіки Республіки Білорусь від 26 лютого 2004р. № 51 «Про порядок формування тарифів на послуги з встановлення охоронної сигналізації в квартирах» [32];

– Постанову Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь та Міністерства економіки Республіки Білорусь від 4 січня 2008 р. № 1/3 «Про затвердження Інструкції про порядок формування, погодження та затвердження тарифів на послуги підрозділів Департаменту охорони Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь» [33];

– Постанову Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь, Міністерства фінансів Республіки Білорусь та Міністерства економіки Республіки Білорусь від 9 січня 2008 р. № 6/1/8 «Про затвердження Інструкції про порядок справляння плати за послуги підрозділів Департаменту охорони Міністерства внутрішніх справ Республіки Білорусь щодо супроводу (обов'язкового супроводження) товарів і транспортних засобів, у тому числі тих, що знаходяться під митним контролем, переміщуються по території Республіки Білорусь автомобільним транспортом» [34].

Усього нині в структурі Департаменту охорони функціонують 6 обласних, 1 міське управління, до яких входять 70 відділів та 56 відділень.

Висновки. Вищевикладений матеріал засвідчує, що в трьох зазначених у статті державах у пострадянський період позавідомча охорона, як єдина цілісна структура системи органів внутрішніх справ, продовжувала функціонувати. Подальший її розвиток обумовлювала специфіка політичного та економічного розвитку кожної країни зокрема. Необхідність своєї діяльності підрозділи охорони підтверджували впродовж усіх років незалежності цих держав. У перші роки становлення їх самостійності на стан діяльності охоронних формувань негативно вплинули економічні проблеми, розбалансованість господарства. Це, зокрема, обумовило розірвання значної кількості договорів охорони і призвело до суттєвого зменшення чисельності персоналу, втрати певного сегменту ринку охоронних послуг. На початках незалежності вирішувалося питання законодавчо-правової регламентації

діяльності структур, пристосування чинної нормативної бази до реалій часу. Водночас здійснено комплекс організаційно-практичних заходів щодо підвищення ефективності службово-оперативної та фінансової діяльності підрозділів охорони у ринкових умовах, їх конкурентоспроможності у сфері охоронних послуг. З огляду на позитивні тенденції економічного розвитку країн зросла кількість об'єктів, з якими уклалися договірні стосунки, підрозділи охорони проводили роботу щодо вдосконалення організаційно-штатної побудови структури, підвищення рівня професіоналізму персоналу. Вдосконалювалося і правове регулювання діяльності охоронних формувань, деталізація різних аспектів їхнього функціонування. Вирішувалися економічні питання, зокрема режиму фінансування, порядку оподаткування, визначалась максимально ефективна модель структури підрозділів охорони. За часи незалежності колишня позавідомча охорона у кожній з країн змінювала назву, проте завжди залишалася в підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ, виконуючи, окрім інших, і завдання охорони правопорядку, протидії злочинності. І в цьому аспекті діяльності підрозділи охорони посідають значне місце в системі правоохоронних органів. На них першочергово покладаються функції запобігання правопорушенням в місцях несення служби. Окрім цього, зростання кількості об'єктів, що охороняються, зважаючи на великий відсоток коефіцієнта надійності, слугує суттєвим засобом профілактики в питаннях недопущення розкрадань майна різних форм власності. Аналіз процесу становлення зазначених охоронних структур в цих трьох країнах засвідчив подібність етапів їхнього розвитку, специфіки та порядку нормотворчого забезпечення діяльності, інших аспектів функціонування. Однак проведене дослідження дозволяє стверджувати, що є певні характерні кожній державі особливості їхньої діяльності. Це, зокрема, стосується фінансового аспекту. Як уже зазначалося, підрозділи ДСО в Україні функціонують на засадах госпрозрахунку, сплачуючи визначені чинним законодавством податки. Позавідомча охорона в РБ під час надання охоронних послуг щодо окремих категорій об'єктів частково звільняється від певних видів податків. У Російській Федерації позавідомча охорона перебуває на змішаному бюджетно-кошторисному фінансуванні. Узагальнюючи викладений матеріал, можна стверджувати, що підрозділи охорони в Україні, Російській Федерації та Республіці Білорусь, пройшовши відповідний шлях становлення в період утвердження незалежності цих держав, продовжують ефективно виконувати по-

кладені на них функції і посідають чільне місце в системах Міністерств внутрішніх справ.

1. Про Положення про Головне управління охорони при МВС України: Наказ МВС України № 328 від 9 червня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.uazakon.com/document/spart98/inx98955.htm.

2. Про Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 // ЗПУ України. – 1994. – № 2.

3. Про основні напрямки реформування Державної служби охорони при МВС України та затвердження Концепції реформування Державної служби охорони при МВС України: Наказ МВС України від 14 лютого 2000 р. № 96. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: studrada.com.ua/content/.

4. Про організацію службової діяльності спеціальних підрозділів міліції охорони «Титан»: Наказ МВС від 25.11.2003 р. № 1432. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0943-04>

5. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.08.2001 р. № 1053 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 33. – Ст. 1552.

6. Шаповал В.І. Організаційно-правові основи діяльності Державної служби охорони при МВС України щодо попередження та припинення правопорушень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.І. Шаповал. – К.: Національна академія внутрішніх справ, 2005. – С. 7.

7. Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 589 // САПП РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 507.

8. Об организации исполнения постановления правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 589 «Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации»: Приказ МВД России от 20 октября 1992 г. № 372. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.stopfire.ru/Norm/Prikaz/372\(92\).htm](http://www.stopfire.ru/Norm/Prikaz/372(92).htm).

9. О Концепции развития вневедомственной охраны до 2000 г. и задачи органов внутренних дел по ее реализации: Приказ МВД России от 6 сентября 1996 г. № 499. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=269693.

10. Безродных В.Ф. Комплексное обслуживание объектов – от теории к практике / В.Ф. Безродных // Техника охраны. – 1995. – № 1.

11. Об объявлении решения коллегии МВД России от 2 июля 2002 г. № 4КМ/2: Приказ МВД РФ от 11 июля 2002 г. № 667. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?roc;base=EXP;n=543626

12. Об утверждении Положения о Главном управлении введомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД РФ от 16.06.2011 р. № 677. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.police-rf.ru/index.php?showtopic=1974.

13. Об организационной, штатной работе в подразделениях вневедомственной охраны при органах внутренних дел: Приказ МВД РФ от 22 февраля 1999 г. № 135. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=308035.

14. Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 66 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 8. – Ст. 648.

15. Об утверждении перечня особо важных государственных объектов Российской Федерации, подлежащих охране внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1999 г. № 128-13. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.bestpravo.ru/federalnoje/postanovlenija/page-76.htm.

16. О первоочередных мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1999 г. № 128-13 «Об утверждении перечня особо важных государственных объектов Российской Федерации, подлежащих охране внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации»: Приказ МВД России от 16 марта 1999 г. № 197 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.zaki.ru/nav/11/prikaz/1999.

17. Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2009 г. № 1629-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.bestpravo.ru/federalnoje/postanovlenija/page-76.htm.

18. Абрамов В.А. Правовые и организационные основы деятельности вневедомственной охраны при органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В.А. Абрамов. – М.: РГБ, 2003 – С. 87. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.diss.rsl.ru/diss/03/0487/030487037.pdf.

19. Онищенко О.М. Правовий режим доходів від платних послуг підрозділів позавідомчої охорони органів внутрішніх справ / О.М. Онищенко // Актуальні проблеми російського правознавства. – 2009. – № 1. – С.163–167.

20. Постановление Правительства РФ от 4 августа 2005 г. № 489. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.bestpravo.ru/federalnoje/postanove-76.htm.

21. Зібрання законодавства Російської Федерації. – 2003. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 5038.

22. О совершенствовании порядка оказания услуг по охране объектов, принадлежащих предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам: Постановление совета министров Белорусской ССР от 24 июля 1991 г. № 286 // СП БССР. – 1991. – № 21. – Ст. 259.

23. О мерах по совершенствованию охранной деятельности в Республике Беларусь: Декрет Президента Республики Беларусь 23 декабря 1998 г. № 24 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1998. – № 51. – 1/5165.

24. О некоторых вопросах органов внутренних дел Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 4 июня 2004 г. № 268 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. – № 91. – 1/5581.

25. Об охранной деятельности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 8 ноября 2006 г. №175-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 187. – 2/1272.

26. О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 8 ноября 2006 года «Об охранной деятельности в Республике Беларусь»: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 мая 2007 г. № 601 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2007. – № 121. – 5/25187.

27. О мерах по совершенствованию охранной деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 25 октября 2007 г. № 534 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2007. – № 262. – 1/9048.

28. О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 25 октября 2007 г. № 534: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от января 2008 г. № 34 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2008. – № 17. – 5/26616.

29. О лицензировании отдельных видов деятельности: Указ Президента Республики Беларусь от 01 сентября 2010 г. № 450 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 3 сентября. – 2010. – № 1/11914.

30. Об утверждении Инструкции о порядке приема-передачи под охрану Департаменту охраны Министерства внутренних дел Республики Беларусь объектов (имущества) юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, жилых домов (помещений) граждан, их обследования и организации делопроизводства по договорам об оказании охранных услуг и Инструкции об организации работы по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан с использованием технических средств охраны: Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 16 сентября 2005 г. № 290. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.busel.org/texts/cat3at/id5rwcgds.htm.

31. Об утверждении Инструкции по эксплуатации технических средств и систем охраны, обслуживаемых подразделениями Департамента охраны Министерства внутренних дел Республики Беларусь: Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 1 сентября 2007 г. № 209. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.levonevski.net/pravo/razdelb/text1029/index.html.

32. О порядке формирования тарифов на услуги по установке охранной сигнализации в квартирах: Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 26 февраля 2004 г. № 51. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravoby.info/tema/minekonomiki/page17.htm.

33. Об утверждении Инструкции о порядке формирования, согласования и утверждения тарифов на услуги подразделений Департамента охраны Министерства внутренних дел Республики Беларусь: Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь и Министерства экономики Республики Беларусь от 4 января 2008 г. № 1/3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pravoby.info/tema/mvd/page5.htm.

34. Об утверждении Инструкции о порядке взимания платы за услуги подразделений Департамента охраны Министерства внутренних дел Республики Беларусь по сопровождению (обязательному сопровождению) товаров и транспортных средств, в том числе находящихся под таможенным контролем, перемещаемых по территории Республики Беларусь автомобильным транспортом: Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь, Министерства финансов Республики Беларусь и Министерства экономики Республики Беларусь от 9 января 2008 г. № 6/1/8. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.http://www.glavbuh.by/11920.html](http://www.glavbuh.by/11920.html).

Швед И.Я. Становление и развитие подразделений вневедомственной охраны в постсоветский период в Украине, Российской Федерации и Республике Беларусь

В статье отображены основные этапы развития подразделений вневедомственной охраны, которая функционировала в системе МВД бывшего СССР на территории Украины, Российской Федерации, Республики Беларусь в период становления независимости этих стран. Указан перечень организационно-практических мероприятий, которые применялись с целью обеспечения нормативно-правовой, оперативно-служебной и финансово-хозяйственной деятельности указанных охранных структур.

Ключевые слова: вневедомственная охрана, Государственная служба охраны, Министерство внутренних дел, органы государственного управления, финансовое состояние подразделений охраны, административно-управленческий аппарат, нормативная база, организационно-структурное построение.

Shved I.Ya. Formation and development of non-departmental security agencies during the post-Soviet period in Ukraine, the Russian Federation and the Republic of Belarus

Main stages of the development of non-departmental security agencies, which functioned in the system of Ministry of Internal Affairs of the former USSR, on the territory of Ukraine, the Russian Federation, the Republic of Belarus in the period of the independence of these countries are reflected in the article. A list of organizational and practical measures, which were applied in order to ensure the normative-legal, operative-service and financial-economic activities of these security structures is specified.

Key words: non-departmental security, State Security Service, Ministry of Internal Affairs, government bodies, financial condition of security departments, administrative and managerial apparatus, normative base, organizational and structural construction.

Стаття надійшла 31 січня 2013 р.