

Микитюк М.А.

доктор юридичних наук, доцент
Інститут УДО України КНУ імені Тараса Шевченка
<https://orcid.org/0000-0002-1759-7312>

ДЕРЖАВНА ОХОРОНА ЯК СИСТЕМА КОМПЛЕКСНОЇ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

JEL Classification: K 19
SECTION "LAW": Право.

Анотація. Сучасний світовий процес характеризується глибокими соціально-політичними та воєнно-політичними змінами. Виміри та динамізм цих змін вимагають суттєвого переосмислення, комплексного і всебічного дослідження усіх чинників і тенденцій, що обумовлюють і визначають розвиток світового співтовариства. Реальністю міжнародного життя сьогодні є нові спалахи насильства, міжнародного тероризму, збройних конфліктів в окремих країнах та регіонах світу, в тому числі в безпосередній близькості від кордонів України і щодо України зокрема. Гібридна агресія Російської Федерації щодо України (тимчасова окупація Криму і провокування воєнного конфлікту у східних регіонах України, інформаційні спецоперації, конфесійне протистояння, диверсії тощо) створює загрозу відкритого втручання у внутрішні справи та розв'язання повномасштабної війни проти колись «братнього» народу України.

Ключові слова: державна охорона; національна безпека; охорона осіб; охорона об'єктів; правоохоронна діяльність.

ANNOTATION

It is clear that the study of such a modern scientific phenomenon, which is the concept of "state protection", is possible only with the application of diverse scientific knowledge, methods and approaches. This allows to achieve a much greater understanding of it, to move from an abstract, theoretical level of knowledge to awareness of a particular reality. To compare the provisions of the theory of administrative law, security theory and law enforcement with ambiguous and contradictory social reality.

The main general scientific methods used in this scientific research are analysis and synthesis, induction and deduction, analogy and modeling, abstraction and concretization.

The modern world process is characterized by profound social and military political changes. The dimensions and dynamism of these changes require a significant rethinking, complex and comprehensive study of all factors and trends that stipulate and determine the development of the world community. The reality of international life today is new outbreaks of violence, international terrorism, armed conflicts in some countries and regions of the world, including in the immediate vicinity of Ukraine's borders and a whole territory of Ukraine in particular. The hybrid aggression of the Russian Federation against Ukraine (temporary occupation of Crimea and provocation of military conflict in the eastern regions of Ukraine, information special operations, confessional confrontation, sabotage, etc.) threatens with open interference in internal affairs and full-scale war against the once "brotherly" people of Ukraine.

Thus, in the current difficult conditions and in accordance with modern strategic documents, the DSP of Ukraine should be reformed in the context of security and defense sector reform into a modern security service for public authorities, their officials and officials. Reforming the system of national security in general is one of the most pressing issues for the state today.

The development of the DSP of Ukraine, as an institution in the field of state protection of public authorities of Ukraine, is not limited to security tasks and functions. According to the law enforcement reform launched in Ukraine in 2014, an integral part of this reform is the DSP of Ukraine, as a state law enforcement body of special purpose, as the main tasks of the Office include preventing illegal encroachments on officials and members of their families and facilities. , in respect of which state protection is carried out, their detection and termination. At the same time, the special law enforcement powers of the Department of State Protection of Ukraine are conditioned by the task of preventing, detecting and stopping illegal encroachments on officials, members of their families and other facilities, ensuring safe operation of vehicles intended for statutory officials.

Key words: state protection; national security; personal protection; protection of objects; law enforcement activities.

Вступ

Цілком зрозуміло, що дослідження такого сучасного наукового феномену, яким є поняття «державна охорона», можливе лише за умови застосування різнобічних наукових знань, методів та підходів. Зазначене дозволяє досягти значно більшого обсягу розуміння про нього, перейти від абстрактного, теоретичного рівня пізнання до усвідомлення конкретної реальності. Зіставити положення теорії адміністративного права, теорії безпеки і правоохоронної діяльності з неоднозначною і суперечливою соціальною реальністю.

Виклад основного матеріалу. Основними загальнонауковими методами, які використовувалися у цій науковій розвідці, є аналіз і синтез, індукція і дедукція, аналогія і моделювання, абстрагування і конкретизація.

Аналіз (від грецьк. Analysis – розкладання) – це метод дослідження, за допомоги якого предмет дослідження в думках чи на практиці розкладається на складові елементи (частини об'єкта, або його ознаки, властивості, відносини), при цьому кожна частина досліджується окремо.

У процесі дослідження даного предмету в основу методології покладено сукупність загальнотеоретичних принципів, сучасних методів і напрямів наукової розвідки, а тому застосовувалися такі наукові підходи, як діалектичний.

У процесі його застосування лежав підхід сприйняття будь-яких явищ, виникнення суспільних відносин через різноманітність їхніх зв'язків, взаємодії, використанням різноманітних принципів, що дозволило пізнавати відповідні явища через розкриття суперечностей їхнього розвитку.

Використовувався, також, принцип всебічного розгляду питання, тобто, через застосування комплексного підходу пізнання, що дозволило вивчити значну кількість властивостей, зв'язків, відносин досліджуваного предмету, яким є «державна охорона», а також врахувати їхню множинність, відношень, сторін тощо. Крім того, це дозволило звести в одне ціле різноманітні та багатосторонні наукові розвідки, поєднати їх в один результат через застосування різних методів наукового дослідження.

Вивчення суспільних відносин у процесі здійснення державної охорони у своєму розвитку здійснювалося застосуванням логічного та історичного підходів. Логічний

підхід дозволив відтворити історію державної охорони, однак при цьому вона піддається відповідним логічним перетворенням: обробляється теоретичним мисленням загального, суттєвого і водночас звільняється від усього випадкового, несуттєвого, що заважає виявленню закономірностей розвитку об'єкта дослідження. Логічний підхід застосовувався, також, при тлумаченні норм права системи регулювання відносин даної сфери.

Застосування історичного підходу дозволило відтворити історію об'єкта дослідження, тобто державної охорони, з урахуванням усіх деталей, включаючи випадкові відхилення тощо, здійснити аналіз становлення законодавства та системи адміністративно-правового регулювання сфери, пов'язаної зі здійсненням державної охорони, системи забезпечення безпеки об'єктів та правоохоронної діяльності. Саме історичний підхід до взаємодії емпіричного і теоретичного розкриває діалектичність їх зв'язку.

Стимулюють розвиток теоретичного пізнання емпіричні дослідження, які дозволяють виявити нові факти і залежності. Саме емпіричне знання є результатом саморозвитку попередньої теорії. Тому формування емпіричного базису теорії робить необхідним теоретичну інтерпретацію основних емпіричних залежностей і фактів, подальший розвиток вихідних наукових абстракцій. Теоретична діяльність організовує емпіричну, виявляючи і включаючи в процес дослідження все нові, і нові факти.

Як зазначає науковець Корж І.Ф., реальну динаміку наукового знання, як цілісної самоорганізованої системи, створюють взаємодія та єдність емпіричного і теоретичного, тенденція до відокремлення емпіричного і теоретичного апарату, наявність прямих та зворотних зв'язків між ними. Логічний же підхід дозволяє також відтворити історію об'єкта, однак при цьому вона піддається відповідним логічним перетворенням: обробляється теоретичним мисленням загального, суттєвого і водночас звільняється від усього випадкового, несуттєвого, що заважає виявленню закономірностей розвитку об'єкта. Крім того, логічний підхід застосовується при тлумаченні норм права [1, с.23].

В процесі наукової розвідки даного предмету, тобто державної охорони, використовувалися і інші принципи і підходи, які зазначені у вступній частині, і які сприяли розкриттю і пізнанню поставлених проблемних питань і завдань. Наприклад, індукція (від лат. induction – наведення) як умовивід від фактів до відповідної гіпотези (загальному твердженню). Проте це твердження часто буває недостовірним. У зв'язку із зазначеним, для більшої достовірності результатів використовувався такий висновок, як дедукція (лат. deduction – виведення). Це висновок, який робився за правилами логіки, тобто перехід від загального до часткового, і робиться він на підставі знань про ознаки усієї сукупності. Це метод переходу від загальних уявлень до часткових.

Застосований метод аналогії (від грецьк. Analogia – відповідність, схожість), тобто за допомоги якого досягається знання про одні предмети чи пізнання на підставі їхньої схожості з іншими. Умовивід за аналогією відбувався у тому випадку, коли знання про якийсь об'єкт переноситься на інший, який менше вивчений, але який схожий з ним за суттєвими властивостями і якостями. Одночасно цей метод є основою іншого методу пізнання – методу моделювання (від лат. modulus – зразок), що полягає в заміні об'єкта вивчення аналогом чи моделлю, за якими визначаються чи уточнюються характеристики оригіналу. При цьому, що суттєво, модель має мати усі суттєві риси реального об'єкту.

З того моменту починається формуватися правове поле й організаційно-функціональні засади охорони Глави держави та інших високопосадовців. 4 січня 1992 р. Верховна Рада України ухвалила Постанову [2]. Цей акт, зокрема, визначав, що охорона Президента та його сім'ї забезпечується службою безпеки Президента (у разі відставки

охорона Главі держави гарантувалася довічно). Йому ж виділялися на період перебування на посаді заміська резиденція, спеціально обладнані літак, вертоліт та автотранспорт.

Розвитком цього акту став Указ Президента України, відповідно до якого створювалося Управління охорони вищих посадових осіб України». На згадане Управління покладалися завдання щодо забезпечення безпеки Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, глав держав і урядів іноземних країн, які прибувають в Україну, адміністративних будинків та інших об'єктів Верховної Ради України, Президента і Кабінету Міністрів України. Згаданим Указом було затверджено тимчасове положення, структуру і штатну чисельність Управління.

Оскільки зазначене відомство фактично не мало своєї матеріально-технічної бази, Президент України зобов'язав міністерства, відомства, організації та установи України надавати представникам Управління охорони вищих посадових осіб всебічну допомогу у виконанні покладених на них обов'язків. Зокрема:

- Служба національної безпеки України зобов'язувалася своєчасно виявляти і запобігати можливим терористичним, екстремістським та іншим небезпечним проявам щодо осіб, які охороняються, передавати Управлінню охорони вищих посадових осіб України необхідну оперативну інформацію;

- Міністерство внутрішніх справ України мало забезпечувати громадський порядок у місцях проведення охоронних заходів, а також безпеку дорожнього руху на трасах проїзду осіб, які охороняються;

- Міністерству оборони України приписувалося виділяти для пересування осіб, які охороняються, літаки (вертольоти) Військово-Повітряних Сил і кораблі Військово-Морських Сил, доставляти до місць призначення особовий склад Управління охорони і Комітету урядового зв'язку України, обладнання, засоби зв'язку і спеціальний автотранспорт, а також контролювати відповідні заходи із забезпечення безпеки пересування осіб, які охороняються;

- Державній прикордонній службі України при виїзді осіб, які охороняються, у прикордонні райони приписувалося посилювати охорону державного кордону України у відповідних місцях, а в разі необхідності контролювати і охороняти територію, на якій перебувають особи, які охороняються;

- органи Служби безпеки України, внутрішніх справ, Міністерство оборони, Національна гвардія, Державна прикордонна служба України мали виділяти необхідні сили і засоби для забезпечення охоронних заходів;

- авіалінії України, відділення залізниць, Чорноморське і Азовське морські та Дунайське річкове пароплавства мали виділяти відповідні транспортні засоби для поїздок осіб, які охороняються, по Україні і за її межами, а також контролювати організацію і виконання літерних пасажирських перевезень;

- Держкомітет зв'язку і Міністерство оборони України мали виділяти необхідні канали зв'язку і супутникові системи для забезпечення зв'язком осіб, які охороняються;

- Міністерство закордонних справ України мало своєчасно інформувати і проводити спільно з Управлінням охорони вищих посадових осіб України заходи при організації поїздок осіб, які охороняються, за кордон, а також при підготовці та проведенні візитів глав держав і урядів іноземних країн в Україну. При цьому на Управління охорони вищих посадових осіб України покладалося загальне керівництво організацією та проведенням охоронних заходів щодо осіб, які охороняються, в Україні й за кордоном. [3].

Указом Президента України Управління охорони вищих посадових осіб перейменували в Управління державної охорони України. На той час діяльність підрозділів Управління здійснювалася на основі Положення про Управління державної охорони України, яке було затверджено Указом Президента України № 417.

Доленосне значення для розвитку спеціальної правоохоронної функції державної охорони мав Закон України [4] Цей акт який підвів повноцінну правову основу під діяльність УДО України, визначив його повноваження, провідні напрями діяльності, права та обов'язки військовослужбовців, їх соціальний статус тощо.

Нормативно-розпорядчі та функціональні засади діяльності УДО України корегуються відповідно до воєнно-політичної ситуації, актуальних загроз національній безпеці України, розвитку інститутів державності та правового поля України, зокрема – доктринальних основ діяльності сектору безпеки і оборони України. Після затвердження Указом Президента України нової Концепції [5] розроблено проект нової редакції Закону України про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб

Новітні концептуальні документи спрямовують подальший розвиток відомства державної охорони у напрямку набуття ним ефективності й гнучкості в управлінні, підвищення спеціального фахового потенціалу, удосконалення матеріально-технічних можливостей, розгортання перспективи інтеграції відомства в європейські безпекові структури. Йдеться про поступову трансформацію УДО України в спеціальну службу, розширення оперативно-службових можливостей Управління з погляду протидії тероризму, виконання певних бойових завдань, приведення роботи УДО України у відповідність до визнаних світових стандартів тощо.

Насамперед, розкрито методи, принципи і підходи наукового дослідження, виділено та обґрунтовано застосування таких основних з них, як аналіз і синтез, індукція і дедукція, аналогія і моделювання, абстрагування і конкретизація. Як зазначено в дослідженні, реальну динаміку наукового знання, як цілісної самоорганізованої системи, створюють взаємодія та єдність емпіричного і теоретичного, тенденція до відокремлення емпіричного і теоретичного апарату, наявність прямих та зворотних зв'язків між ними.

Акцентовано увагу на те, що обґрунтованість та достовірність наукових результатів має забезпечити застосовування філософських, загальнонаукових (історико-порівняльного, формально-логічного, статистичного та соціологічного методів, теоретико-множинного підходу), спеціально-наукових та конкретно-наукових методів пізнання.

Протягом багатьох років служба охорони вдосконалювалася, проте закладені в різний час основоположні принципи і методи прогнозування, виявлення потенційних загроз, взаємодія з іншими силовими відомствами, забезпечення безпеки охоронюваних осіб, об'єктів, транспортних засобів помінялися незначно і торкалися, в першу чергу, нових технічних засобів забезпечення безпеки.

Звернення до історії державної охорони радянського керівництва сприяє створенню більш об'єктивної картини місця і ролі органів державної безпеки, розширює розуміння в цілому значення спеціальних служб, без яких не обходиться ні одна країна у світі. Водночас, ступінь вивчення теми характеризується практично повною відсутністю робіт узагальнюючого характеру, присвячених історії підрозділів державної охорони СРСР в зазначений період, що пояснюється специфікою даного питання, а його дослідження носило фактично закритий характер. Крім того, в радянській історіографії, підданій значному ідеологічному і політичному пресингу, багато тем потрапляли в категорію заборонених, що, природно, виключало їх з поля зору дослідників.

Незважаючи на значні негативні тенденції в історіографії державної охорони, лише в 1990-х рр. і насамперед в Російській Федерації, розробка історії спецслужб стала виходити на якісно новий рівень. У ці роки вивчення діяльності спецслужб стає більш об'єктивним, чим в попередні роки. Демократизація життя в Україні, розсекречення архівного матеріалу, дозволили дещо розширити спектр дослідницьких завдань, встати на шлях більш об'єктивної оцінки роботи спецслужб і їх вкладу в справу захисту інтересів держави. Цьому сприяло також і те, що розбудова державної охорони з перших днів суверенного існування України стала важливим напрямом національного державотворення, розвитку військової організації та правоохоронних органів держави.

Створення УДО України, напрацювання новітніх концептуальних документів, все це спрямовує подальший розвиток відомства державної охорони у напрямку набуття ним ефективності й гнучкості в управлінні, підвищення спеціального фахового потенціалу, удосконалення матеріально-технічних можливостей, розгортання перспективи інтеграції відомства в європейські безпекові структури. Йдеться про поступову трансформацію УДО України в спеціальну службу, розширення оперативно-службових можливостей Управління з погляду протидії тероризму, виконання певних бойових завдань, приведення роботи УДО України у відповідність до визнаних світових стандартів тощо.

У процесі розбудови незалежності, в Україні стало можливим здійснювати наукові дослідження у частині розкриття сутності здійснюваної державної охорони в сучасних умовах. Аналіз наукових досліджень нинішньої доби дає підстави зробити висновок, що державна охорона – це не лише безпекова діяльність, як функція держави, а й правоохоронна, оскільки завданням державної охорони є захист прав і свобод охоронюваних осіб від порушень, тобто основоположних конституційних положень.

Форми здійснення функцій забезпечення національної безпеки сучасної держави мають бути відповідями на елементи систем загроз національній безпеці. Способи та форми протидії загрозам мають бути спрямовані на всі напрями загроз національним інтересам держави. В контексті здійснюваної в Україні реформи державного управління, здійснюється реформа управління у сфері національної безпеки, у секторі безпеки і оборони. Так, основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони, є:

1) верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили;

2) дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;

3) розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

Передбачається реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів, що має здійснюватися на основі принципів верховенства права, патріотизму, компетентності, департизації, доцільної демілітаризації, координації та взаємодії, розподілу завдань і усунення дублювання функцій, демократичного цивільного контролю та прозорості.

Зазначається, що кінець XX століття і початок XXI століття характеризується змінами у розумінні безпеки, зокрема її змістовних чинників (просторово-територіальний вимір, військово-економічні параметри, певні державницькі засади), які раніше жорстко протистояли гуманістичним принципам побудови спільного людського життя. Ці чинники зберігають неабиякий вплив на стан безпеки, але невпинно поступаються

місцем іншим. Пріоритету набуває насамперед особиста і суспільна, інтегративна безпека як комплекс умов для стабільного розвитку системи “людина – природа – господарство”. Документи, прийняті впродовж останніх чотирьох років в Україні, відображають прагнення впровадити сучасну, демократичну парадигму безпеки, одночасно фокусуючись на протистоянні російській агресії та посиленні національного безпекового й оборонного потенціалу.

Нині Україна зіштовхнулася із складним завданням проведення реформи безпекового сектору за умов зовнішньої агресії. Складні дилеми протидії складним методам гібридної війни, що серед іншого включають приховані загрози, замасковані під фейкові квазігромадські ініціативи та спекуляції на темі фундаментальних свобод, як камуфляж для агресивних намірів. Однак, Україна нині досягла відчутного прогресу і позитивних змін у законодавстві, але їй ще не вистачає всеохоплюючої моделі співпраці між громадянським суспільством та органами влади в процесі реформування безпекового сектору з фокусом на концепті безпеки людини. Рівень та ефективність всеохоплюючого залучення громадянського суспільства до реформи безпекового сектору має бути індикатором процесу трансформації від контрольованої владними елітами моделі розвитку держави – до моделі, орієнтованої на громадянина.

Висновок.

Таким чином саме в нинішніх складних умовах і відповідно до сучасних стратегічних документів УДО України має реформуватися у контексті реформи сектору безпеки і оборони у сучасну службу забезпечення безпеки органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Реформування системи забезпечення національної безпеки в цілому є одним з найактуальніших для держави питань сьогодення.

Розвиток УДО України, як інституції у сфері забезпечення державної охорони органів державної влади України, не обмежується лише безпековими завданнями і функціями. Відповідно до розпочатої у 2014 році в Україні реформи правоохоронної системи, невідємним суб'єктом даної реформи є УДО України, як державний правоохоронний орган спеціального призначення, оскільки до головних завдань Управління відноситься запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та на об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення. Водночас, спеціальні правоохоронні повноваження Управління державної охорони України зумовлюються покладенням на нього завдання щодо запобігання, виявлення та припинення протиправних посягань на посадових осіб, членів їхніх сімей та інші об'єкти, забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для визначених законом посадових осіб.

В системі державного управління державна охорона, яка здійснюється Управлінням державної охорони України, є безпековою і одночасно правоохоронною діяльністю, а саме Управління має три правових статус: як орган державної безпеки, як правоохоронний орган і як військове формування.

Із зазначеного об'єктивно випливає, що перегляду потребує об'єм повноважень УДО України, як державного правоохоронного органу спеціального призначення, на який покладено завдання із здійснення державної охорони органів державної влади України та забезпечення безпеки посадових осіб, забезпечення безпеки об'єктів можливих терористичних посягань, до яких належать об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона; а також потребує удосконалення структура, форми та напрямки взаємодії і координації з іншими правоохоронними органами. Потребує, також, удосконалення нормативно-правова база, яка регулює зазначену діяльність.

Список використаних джерел.

1. *Адміністративно-правові засади регулювання відносин у сфері державної безпеки України.* – дис...док. юрид. наук: 12.00.07 / Корж І. Ф. – К., 2014. – 430 с.].
2. *Про забезпечення, обслуговування та охорону Президента: Постанова Верховної Ради України від 4 січня 1992р. № 2033-XII [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2033-12> (дата звернення 19.12.2018).*
3. *Про порядок забезпечення безпеки вищих посадових осіб України: Указ Президента України від 15 січня 1992 р. № 40 [Електронний ресурс] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40/92> (дата звернення 19.12.2018).*
4. *Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.*
5. *Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 4 березня 2016 року № 92/2016 // Офіційний вісник Президента України від 05 квітня 2016 року. – № 10. – Ст. 195.*