

ОСОБЛИВОСТІ ПОНЯТТЯ ТА СУТНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ ЯК ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ

ЖУРАВЛЬОВ Анатолій Володимирович - здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 351.749(477)

Выполнен анализ теоретических положений и административно-правовых основ относительно понимания понятия и сущности Управления государственной охраны Украины, обобщены его основные черты как правоохранительного органа специального назначения, а также охарактеризовано место Управления государственной охраны Украины в государственном механизме.

Ключові слова: поняття та сутність, Управління державної охорони України, правоохоронний орган, адміністративно-правове регулювання.

На сьогодні в Україні особливого значення набуває такий напрямок правоохоронної діяльності як забезпечення нормального функціонування органів державної влади та безпеки посадових осіб, адже саме від цього не в останню чергу залежить належне виконання ними своїх повноважень. Охорона органів державної влади та посадових осіб в Україні, як специфічний напрямок правоохоронної діяльності, покладена на Управління державної охорони України, яке в силу свого призначення займає відокремлене місце у системі правоохоронних органів. А відтак, у контексті вдосконалення організації та діяльності державної охорони органів державної влади та посадових осіб і вбачаються актуальними питання сутності Управління державної охорони України як спеціалізованого правоохоронного органу.

Зазначимо, що проблематика організації системи і статусу окремих правоохоронних органів досить детально раніше вже роз-

глядались такими вченими як В.М. Дубінчак, А.М. Куліш, А.М. Кучук, П.В. Онопенко, Т.О. Пікуля, О.І. Сушинський та інші. У той же час, роботи названих вчених розкривають лише загальні аспекти напрямків правоохоронної діяльності, формування й функціонування системи правоохоронних органів, безпосередньо не характеризуючи особливості статусу Управління державної охорони України як правоохоронного органу спеціального призначення. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретичних положень і адміністративно-правових основ щодо розуміння поняття та сутності Управління державної охорони України, узагальнення його основних рис як правоохоронного органу спеціального призначення, а також характеристика місця Управління державної охорони України у державному механізмі.

Передусім, відзначимо, що визначення сутності Управління державної охорони України потребує формулювання його поняття як правоохоронного органу, зважаючи на багатоманітність та неоднозначність існуючих підходів щодо їх розуміння. І перш за все, зауважимо, що здійснення правоохоронними органами правоохоронної діяльності виступає їх головною і основною ознакою. Разом із тим, запропоноване Н.І. Клименко визначення правоохоронних органів як органів, уся або частина діяльності яких спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави [1, с.193-194], обмежуючись лише вказівкою на участь

правоохоронних органів у правоохоронній діяльності, видається нам дещо неповним для характеристики Управління державної охорони України у системі правоохоронних органів.

З огляду на це, конкретизуємо, що, за О.Ф. Климюком [2], правоохоронним органом може вважатися лише такий державний орган, для якого правоохоронна діяльність становить основний напрямок його діяльності, відображаючи при цьому призначення та втілюючись у завданнях і функціях. Із наведеною позицією варто погодитись, адже участь у реалізації тих чи інших правоохоронних функцій певною мірою беруть всі державні органи (парламент, уряд, глава держави, місцеві державні адміністрації тощо) та недержавні громадські формування (правозахисні, козацькі та інші громадські об'єднання), що відбувається в рамках реалізації ними інших напрямків діяльності.

У зв'язку із викладеним, актуалізується розмежування понять «правоохоронні органи» та «суб'єкти правоохоронної діяльності», розуміючи останнє як більш загальну та широкую категорію, що позначає всі інституції, які здійснюють правоохоронну діяльність, адже, як зазначається у науці, сама по собі правоохоронна діяльність не обов'язково потребує наявності певної професійної підготовки [3, с.21] і здійснюється всіма органами держави.

Крім цього, за О.Л. Соколенко «якісною відмінністю правоохоронних органів від інших суб'єктів правоохоронної діяльності виступає її здійснення саме на професійній основі» [4], що характеризує спеціальне уповноваження правоохоронних органів (на відміну від усіх інших інституцій) здійснювати правоохоронну діяльність, їх відповідальність за її належну реалізацію перед суспільством і державою, необхідне ресурсне забезпечення державою правоохоронної діяльності правоохоронних органів. До речі, вченими, зазвичай, під спеціальним ресурсним забезпеченням, як ознакою правоохоронних органів, маєтись на увазі саме матеріально-технічне забезпечення [5, с.9-14]. На нашу думку, у жодному разі не заперечуючи важливість матеріально-технічного забезпечення Управління держав-

ної охорони України, маємо зауважити не меншу нагальність і належного правового, організаційного, кадрового і фінансового забезпечення його правоохоронної діяльності, саме від комплексності якого і залежить продуктивність державної охорони органів державної влади та посадових осіб.

Отже, однією з рис Управління державної охорони України як правоохоронного органу має виступати спеціальне уповноваження його державою постійно здійснювати на професійній основі правоохоронну діяльність (у даному разі – державну охорону органів державної влади та посадових осіб) та її забезпеченість необхідними і достатніми гарантіями для досягнення поставлених перед Управлінням державної охорони України правоохоронних цілей. При цьому, наголосимо, що правоохоронні повноваження складають основний, але не виключний зміст діяльності Управління державної охорони України, допускаючи виконання ним деяких другорядних (не правоохоронних) функцій, наприклад, утворення госпрозрахункових підрозділів адміністративно-господарського характеру, що ст.13 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [6] визначено в якості окремого повноваження Управління державної охорони України. Відтак, критерієм віднесення Управління державної охорони України, втім як й інших правоохоронних інституцій, до числа правоохоронних органів насамперед має виступати правоохоронний спрямованість їх мети та завдань.

Характеризуючи Управління державної охорони України як державний спеціалізований правоохоронний орган, що здійснює державну охорону органів державної влади та посадових осіб в Україні, маємо вказати неприйнятність віднесення до правоохоронних органів недержавних правоохоронних формувань, хоча в науці й існують підходи до визначення поняття «недержавна правоохоронна діяльність» (докладніше див. праці С.В. Краснокутського [7]) або ж навіть визнання громадських організацій правоохоронними органами. Зазначимо, що недержавні правоохоронні організації, як правило, беруть участь у правоохоронній діяльності ініціативно, а не на підставі

спеціального державного уповноваження, не можуть застосовувати держано-владних засобів впливу, їх члени не проходять відповідної професійно-службової підготовки і можуть не зазнавати обмежень, пов'язаних зі здійсненням правоохоронної діяльності, а сама така правоохоронна діяльність має більш вузько направлений характер, аніж правоохоронна діяльність правоохоронних органів.

Детально не заглиблюючись в особливості розмежування державної і недержавної правоохоронної діяльності, що вже виходить за межі предмету нашого дослідження, акцентуємо увагу на ознаці Управління державної охорони України як правоохоронного органу – його державній природі, тобто приналежності до державного механізму, що передбачає поширення на Управління державної охорони України всіх основних ознак органу державної влади і, перш за все, це здійснення державно-владних повноважень, забезпечене можливістю застосування примусових заходів. Саме остання разом із компетентністю розглядати різні юридичні справи виділяється В.І. Московцем [8] в якості ключових ознак правоохоронних органів як частини державного механізму. Державно-владні правоохоронні повноваження можуть реалізуватись правоохоронними органами як через видання нормативно-правових регулятивних актів, так і шляхом прийняття обов'язкових до виконання рішень індивідуальної дії, що особливо виявляється у діяльності Управління державної охорони України з огляду на індивідуальність і динамізм заходів державної охорони різних органів державної влади та посадових осіб.

Разом із тим, мусимо не погодитись із В.В. Ковальською, що правоохоронні органи мають право застосовувати заходи державного примусу тільки до осіб, які вчинили правопорушення [9, с.12]. На нашу думку, в аспекті Управління державної охорони України можливість застосовувати примусові заходи має більш широкий характер і може стосуватись не тільки правопорушників, але й інших осіб, якщо це відповідає інтересам державної охорони органів державної влади та посадових осіб. Так, напри-

клад, згідно з п.3 ч.1 ст.18 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [6] військовослужбовцям Управління державної охорони України під час здійснення державної охорони надано досить абстрактне право не допускати громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти. У свою чергу, невід'ємною складовою названого права застосовувати примусові заходи (а не окремою ознакою правоохоронних органів, як за В.В. Ковальською) виступає обов'язок громадян виконувати законні й обґрунтовані вимоги його військовослужбовців.

Іншою ознакою правоохоронних органів, що екстраполюються й на Управління державної охорони України, слід назвати законність їх організації та діяльності, що безпосередньо витікає з конституційних положень ч.2 ст.6, ч.3 ст.17 і ч.2 ст.19 Конституції України [10]. Певною мірою на рівні з законністю можна говорити і про зауважену Т.О. Пікулею конституційність створення та діяльності правоохоронних органів [11, с.71], або ж, наприклад, про організацію та діяльність Управління державної охорони України на засадах верховенства права, що суттєво розширює розуміння його правових підвалин.

Законність же виступає базовим принципом формування і функціонування усього державного механізму, а тому вимога до її дотримання стосується Управління державної охорони України навіть не стільки як правоохоронного органу, а як органу державної влади. При цьому, належить зважати, що законність у даному разі розуміється в широкому значенні (як дотримання не лише законів, а усього чинного законодавства), позаяк відносини у сфері державної охорони згідно ст.2 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [6] також регулюються актами Президента України та Кабінету Міністрів України, відомчими і міжвідомчими нормативно-правовими актами. Відповідно до цього щодо Управління державної охорони України маємо дещо уточнити визначену В.В. Ковальською ознаку правоохоронних органів – не просто як «уповноваження спеціальним законом на здійснення правоохоронної діяльності» і «здійснення діяльності із додержанням вста-

новлених законом правил та процедур» [9, с.12], а як утворення і функціонування на підставі, в порядку та у спосіб, що визначені чинним законодавством України.

Однією з інших ознак Управління державної охорони України як правоохоронного органу згідно з А.М. Кулішем та О.М. Музичуком має виступати наявність спеціальних повноважень для попередження, виявлення та розслідування порушень закону, якими не володіють інші державні органи [3, с.7; 12]. Вважаємо, що саме такий зміст і форми діяльності правоохоронних органів істотною мірою дозволяють їх відрізнити від решти суб'єктів правоохоронної діяльності, наділених значно меншим обсягом правоохоронних повноважень переважно превентивного характеру.

При цьому, в силу свого призначення Управління державної охорони України безпосередньо не здійснює розслідування злочинів та інших правопорушень, у зв'язку із чим на відміну від деяких інших правоохоронних органів, наприклад, не має права вчиняти відповідні слідчі дії. Разом із тим, 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 як за ст.12 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [6]. Серед подібних спеціальних правоохоронних повноважень Управління державної охорони України першочергово необхідно означити можливість проведення оперативно-розшукової діяльності на підставі профільного Закону України від 18.02.1992 р.- № 2135-ХІІ [13], а також проводити затримання осіб, їх особистий огляд, огляд речей і транспортних засобів, застосовувати вогнепальну зброю та спеціальні засоби тощо. Таким чином, права Управління державної охорони України з урахуванням його мети та завдань в цілому тотожні повноваженням інших правоохоронних органів із попередження, виявлення та припинення правопорушень, що дозволяє розглядати Управління державної охорони України в якості повноцінного правоохоронного органу, елемента системи правоохоронних органів України.

Наділення Управління державної охорони України вищевказаними широкими владними (примусовими) повноваженнями, з одного боку, зумовлюється високою соціальною значущістю покладених на нього завдань, а, з іншого боку, нерозривно пов'язується з особливими вимогами до професійності, обмеженнями і гарантіями для військовослужбовців та інших працівників Управління державної охорони України, що спрямоване на попередження можливих зловживань такими повноваженнями всупереч інтересам громадян, суспільства та держави.

Зазначимо, що хоча Управління державної охорони України забезпечує державну охорону лише визначених органів державної влади та посадових осіб, його діяльність насамперед спрямовується у руслі не стільки приватних інтересів охоронюваних осіб як конкретних громадян, а державних і суспільних інтересів, пов'язаних з нормальним виконанням охоронюваними вищими посадовими особами покладених на них державно-владних повноважень із управління державними і суспільними справами в Україні. Відповідно до цього, вважаємо, що і відносно Управління державної охорони України знаходить своє вираження запропонована С.Ф. Денисюком ознака правоохоронних органів – «діяльність в інтересах усього суспільства» [14, с.128]. У більш широкому розумінні діяльність Управління державної охорони України, як і будь-якого іншого правоохоронного органу, направлена на охорону й захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, інтересів суспільства і держави від різноманітних протиправних посягань.

Важливою ознакою правоохоронних органів, у тому числі й Управління державної охорони України, що витікає з вимоги щодо професійного здійснення правоохоронної діяльності, виступає проходження працівниками правоохоронних органів спеціальної професійної підготовки. Вказане зумовлюється здійсненням правоохоронної діяльності в особливій криміногенній обстановці, що для ефективної протидії правопорушенням вимагає здобуття та використання працівниками правоохоронних органів

спеціальних знань, навичок і вмінь із попередження, виявлення, припинення та розкриття правопорушень. Крім цього, у науці досить усталено виділяються й такі ознаки правоохоронних органів як спеціальні вимоги до працівників, їх різноманітні специфічні права та пільги, підвищений правовий захист та зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів [7, с.9-14; 12]. При цьому, зауважимо, що працівники не лише правоохоронних органів, але й інших державних органів можуть мати додаткові права, пільги та підвищений правовий захист, що само по собі вказує не стільки на правоохоронний характер, як на особливу відповідальність і складність їх діяльності. Так само й наявність спеціальних звань, форменого одягу чи знаків розрізнення, хоч і є досить поширеною ознакою правоохоронних органів, але може характеризувати, наприклад, Збройні Сили України та інші воєнізовані неправоохоронні формування. До того ж, не всі співробітники Управління державної охорони України мають відповідні зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів, позаяк згідно з ч.1 ст16 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [6] воно комплектується не тільки з військовослужбовців, але й з цивільних працівників за трудовим договором.

Так чи інакше, відносно Управління державної охорони України зазначені критерії виявляються у проходженні його співробітниками мілітаризованої державної (військової) служби згідно ст.16 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [6], що ставить перед військовослужбовцями (та іншими працівниками) Управління державної охорони України особливі вимоги до їх ділових і моральних якостей, освітнього рівня, стану здоров'я й інших критеріїв професійної придатності, а також необхідність дотримання низки обмежень, зокрема, що стосуються запобігання та протидії корупції. Однак, маємо не погодитися із О.М. Музичуком, що працівники правоохоронних органів проходять особливу «правоохоронну службу» [12], принаймні служба військовослужбовців Управління державної охорони України відбувається у загальному порядку проходження військової служби в Україні.

Загалом же Управління державної охорони України як правоохоронний орган є воєнізованим і озброєним.

Досить неоднозначним постає й питання статусу Управління державної охорони України у державному механізмі. Беззаперечним є те, що даний правоохоронний орган має державну природу, входить до державного апарату, діє від імені держави та є її органом, зокрема однією з основних ознак правоохоронних органів А.М. Куліш називає «приналежність до числа державних органів» [3, с.7]. При цьому, згідно зі ст.1 Закону України від 19.06.2003 р. № 964-IV [15] правоохоронні органи визначаються як «органи державної влади», а відповідно до ст.1 Закону України від 19.06.2003 р. - № 975-IV [16] вже як – «державні органи», що зумовлює додаткову суперечливість статусу Управління державної охорони України в державному механізмі.

Так чи інакше, в умовах передбаченого ч.1 ст.6 Конституції України [10] поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, чинне законодавство прямо не відносить Управління державної охорони України до жодної з гілок державної влади. З огляду на це, вбачаємо дещо передчасним висновок О.М. Музичука, що правоохоронні органи за винятком органів прокуратури є органами виконавчої влади, «про що чітко вказано в законодавчих актах» [12]. Наголосимо, що статус Управління державної охорони України як органу виконавчої влади не тільки законодавчо не передбачений, але й не підтверджується у визначеній Указом Президента України від 09.12.2010 р. - № 1085/2010 [17] Схемі організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади. Відтак, мусимо констатувати недосконалість існуючого поділу державної влади, внаслідок чого Управління державної охорони України, де-факто будучи органом державної влади (наділений державновладними повноваженнями, правом ухвалювати обов'язкові рішення і застосовувати державний примус), де-юре не належить до конституційно визначених гілок державної влади.

При цьому, як на нас, дещо некоректним постає виділення правоохоронних ор-

ганів «в окремий блок забезпечення функціонування органів державної влади» [18], оскільки, по-перше, це передбачає винесення правоохоронних органів за межі системи органів державної влади, а, по-друге, зводить усю правоохоронну діяльність суто лише до забезпечення функціонування органів державної влади (що в більшій, але не виключній мірі стосується саме Управління державної охорони України), наприклад, залишаючи поза увагою підтримання громадського порядку, охорону матеріальних і нематеріальних цінностей, захист життя, здоров'я і прав громадян, суспільних інтересів тощо.

Так чи інакше, приналежність Управління державної охорони України, втім як й інших правоохоронних органів, до тієї чи іншої гілки державної влади, хоч і позначається на сприйнятті даної інституції, засад її організації та діяльності, проте відіграє не основну роль у правоохоронній сутності Управління державної охорони України. Вона, як ми вже відзначали, проявляється в уповноваженні даного правоохоронного органу постійно і на професійній основі здійснювати визначений напрямок правоохоронної діяльності – державну охорону органів державної влади та посадових осіб.

Узагальнюючи вищевикладене, ознаками Управління державної охорони України як правоохоронного органу визначаємо:

- статус органу державної влади, державно-владний характер повноважень і можливість застосування примусових заходів;
- правоохоронна діяльність із державної охорони органів державної влади та посадових осіб як завдання та основний напрямок діяльності, постійність і професійний характер її здійснення;
- безпосередня мета – забезпечення безпеки і нормального функціонування охоронюваних органів державної влади та посадових осіб; кінцева мета – охорона і захист прав та інтересів громадян, інтересів суспільства і держави;
- наявність спеціальних правоохоронних повноважень із попередження, виявлення та припинення правопорушень;
- утворення і функціонування на підставі, в порядку та у спосіб, що визначені чин-

ним законодавством України;

– необхідність спеціального державного ресурсного (правового, організаційного, кадрового і матеріально-фінансового) забезпечення;

– проходження працівниками спеціальної професійної підготовки, їх перебування на мілітаризованій державній (військовій) службі, додаткові вимоги, обмеження, гарантії та пільги.

Отже, Управління державної охорони України як правоохоронний орган спеціального призначення – це орган державної влади, спеціально уповноважений і забезпечений постійно, на професійній основі та відповідно до чинного законодавства здійснювати державну охорону органів державної влади та посадових осіб шляхом попередження, виявлення та припинення правопорушень з метою забезпечення безпеки і нормального функціонування охоронюваних органів державної влади та посадових осіб, охорони і захисту прав та інтересів громадян, інтересів суспільства і держави.

Література

1. Клименко Н. І. Правоохоронні органи України : навч. посіб. / Н. І. Клименко. – К.: Видавництво Європейського ун-ту, 2002. – 194 с.
2. Климюк О. Ф. Правоохоронні органи в системі органів виконавчої влади / О. Ф. Климюк // Правове регулювання економіки. – 2009. – № 9. – С. 91-101.
3. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Куліш Анатолій Миколайович ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2009. – 31 с.
4. Соколенко О. Л. Адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів : дис... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Соколенко Ольга Леонідівна ; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2013. – 460 арк.
5. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / Байдуков В. А., Зайцев В. Ю., Казаков А. И. и др. ; под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Семенова. – М. :

АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз теоретичних положень і адміністративно-правових основ щодо розуміння поняття та сутності Управління державної охорони України, узагальнено його основні риси як правоохоронного органу спеціального призначення, а також охарактеризовано місце Управління державної охорони України у державному механізмі.

SUMMARY

The analysis of the theoretical principles and administrative-legal bases of understanding the concept and essence of Department of State Guard of Ukraine is made; also it was generalized its main features as a law enforcement agency, as well as characterized the place of Department of State Guard of Ukraine in the state mechanism.

Юрид. лит., 1998. – 288 с.

6. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України : від 04.03.1998 р., № 160/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.

7. Краснокутський С. В. Юридична природа недержавної правоохоронної діяльності в Україні (теоретико-правовий аспект) : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С. В. Краснокутський ; Національний університет внутрішніх справ МВС України. – К., 2004. – 170 арк.

8. Московець В. І. Поняття та значення правоохоронної функції держави / В. І. Московець // Право і безпека. – 2011. – № 2 (39).

9. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : автореф. дис... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. В. Ковальська ; Ін-т зак-ва Верхов. Ради України. – К., 2009. – 37 с.

10. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Пікуля Тетяна Олександрівна ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 203 арк.

12. Музичук О. М. Особливості право-

охоронних органів у державі як об'єкта контролю / О. М. Музичук // Право і безпека. – 2011. – № 2 (39).

13. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України : від 18.02.1992 р., № 2135-XII // ВВР України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

14. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні / С. Ф. Денисюк. – Х. : Золота миля, 2010. – 368 с.

15. Про основи національної безпеки України : Закон України : від 19.06.2003 р., № 964-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1433.

16. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.

17. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України : від 09.12.2010 р., № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

18. Ільченко О. В. Правові аспекти визначення системи правоохоронних органів України, їх місце в системі органів державної влади / О. В. Ільченко // Митна справа. – 2012. – № 1 (79). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 92-96.