

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

ЖУРАВЛЬОВ Анатолій Володимирович - здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 351.749(477)

*Выполнен анализ административно-правовых основ взаимодействия Управления государственной охраны Украины с органами публичной власти, определены его основные черты, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования правового обеспечения практической деятельности Управления государственной охраны Украины.*

**Ключові слова:** адміністративно-правові засади, взаємодія і співробітництво, Управління державної охорони України, органи публічної влади

Управління державної охорони України є вузькоспеціалізованим правоохоронним органом, діяльність якого направлена на широке різнопланове забезпечення безпеки та нормального функціонування охоронюваних органів державної влади та посадових осіб. Ефективність його правоохоронної діяльності не в останню чергу залежить від належної організації та продуктивності взаємодії Управління державної охорони України з правоохоронними та іншими державними органами, підприємствами, установами і організаціями. Разом із тим на сьогодні адміністративно-правове регулювання засад, підстав і порядку взаємодії Управління державної охорони України все ще залишається доволі фрагментарним і неповним, що в значній мірі уповільнює й ускладнює практику взаємодії Управління державної охорони України. А відтак, у ракурсі вдосконалення реалізації завдань і повноважень Управління

державної охорони України й вбачаються актуальними питання його взаємодії з органами публічної влади.

Зазначимо, що окремі питання співпраці державних правоохоронних органів раніше вже були розглянуті у роботах таких вчених, як А.С. Васильєва і Є.А. Стрельцова, О.С. Захарова і В.С. Ковальський, І.В. Зозуля, О.М. Ключев, О.П. Якубовський і Т.А. Бутирська, О.М. Ярмак та інші. У той же час, такі дослідження розкривають тільки загальні засади взаємодії та організації спільної діяльності правоохоронних органів, безпосередньо не характеризуючи специфіку сучасної взаємодії саме Управління державної охорони України з різними правоохоронними та іншими державними органами, підприємствами, установами, організаціями. Саме тому метою нашої роботи є аналіз адміністративно-правових засад взаємодії Управління державної охорони України з органами публічної влади, визначення її основних рис, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків вдосконалення правового забезпечення практичної діяльності Управління державної охорони України.

Передусім відмітимо, що основною задачею взаємодії Управління державної охорони України з органами державної влади України, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами виступає передбачене ч.1 ст.14 профільного Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1] сприяння останнім виконанню покла-

дених на Управління державної охорони України завдань. При цьому, дана норма, лише констатує сприяння названих суб'єктів діяльності Управління державної охорони України, недостатньо чітко визначає його обов'язковість чи добровільність, що може негативним чином позначатись на продуктивності відносин Управління державної охорони України з різними органами та організаціями. Крім того, «сприяння», за своєю сутністю, є надто абстрактною категорією, що не містить жодних правових меж чи рамок залучення відповідних органів і організацій до виконання завдань Управління державної охорони України. Іншим недоліком слід вказати неповноту законодавчо закріпленого кола суб'єктів взаємодії Управління державної охорони України, до якого за логікою також мали би відноситись й органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування.

Подібна неоднозначність виявляється й щодо засад взаємодії Служби безпеки України з державними органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, які згідно з ч.1 ст.8 Закону України від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ [2], так само як і стосовно Управління державної охорони України, мають «сприяти» виконанню завдань Служби безпеки України. На відміну від цього, ч.1 ст.6 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [3] вже прямо визначено обов'язковість «сприяння» державних органів міліції в охороні громадського порядку і боротьбі із злочинністю. Ймовірно переймаючи саме останню практику, законопроектом від 20.09.2013 р. реєстр. № 3309 [4] пропонується цілком однозначне закріплення обов'язку державних органів України, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій сприяти діяльності Управління державної охорони України, яке, у свою чергу, має координувати їх (за виключенням органів місцевого самоврядування) діяльності з питань державної охорони. Тотожні положення містяться й у Модельному законі про державну охорону від 16.11.2006 р. № 27-б [5], ч.2 ст.16 якого визначає обов'язок органів державної влади

та організацій сприяти діяльності уповноваженого суб'єкта державної охорони.

Вважаємо, що добровільність чи обов'язковість сприяння діяльності Управління державної охорони України має встановлюватись з урахуванням статусу, призначення та можливостей відповідних суб'єктів взаємодії. Органи публічної влади в Україні сформовані на професійній основі, наділені владою і можливістю застосування примусу, уповноважені забезпечувати загальнодержавні та муніципальні інтереси, функціонуючи згідно з ч.2 ст.19 Конституції України [6] на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством України. Єдність, взаємодія та спільність діяльності є одними з вихідних засад організації усього державного апарату. Відповідно до цього вбачається прийнятним і доцільним встановлення саме обов'язковості взаємодії органів публічної влади України, у тому числі й правоохоронних органів, з Управлінням державної охорони України, призначеним забезпечувати безпеку і нормальне функціонування вищих органів державної влади та посадових осіб.

Сприяння підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності діяльності Управління державної охорони України за своїм обсягом має дещо відрізнятися від аналогічного сприяння органів публічної влади й не завдавати шкоди їх господарській діяльності. Перш за все, йдеться про обмежені можливості активної участі підприємств, установ і організацій (які безпосередньо не належать до правоохоронної системи держави) у виконанні завдань Управління державної охорони України. Тому у даному разі більш правильним буде говорити не тільки і не стільки про добровільний чи обов'язковий характер співпраці таких суб'єктів з Управлінням державної охорони України, як про її межі, відповідність реальним потребам державної охорони та інтересам взаємодіючих сторін.

Передбачене закріплення законопроектом від 20.09.2013 р. реєстр. № 3309 [4] координаційних повноважень Управління державної охорони України щодо органів державної влади, підприємств, установ і

організацій з питань державної охорони, як на нас, багато у чому відповідає інтересам ефективного забезпечення державної охорони відповідних органів державної влади та посадових осіб, що має здійснюватись централізовано під керівництвом спеціально уповноваженого й відповідального державного органу у сфері державної охорони – Управління державної охорони України. При цьому уточнимо, що існуючі в рамках такої координації між взаємодіючими суб'єктами субординаційні зв'язки мають насамперед не організаційний, а функціональний характер і обмежуються виключно питаннями здійснення державної охорони.

Покладення на Управління державної охорони України координаційних повноважень щодо органів державної влади, підприємств, установ і організацій з питань державної охорони в цілому відповідає практиці організації діяльності інших правоохоронних органів. Так, наприклад, Антитерористичний центр при Службі безпеки України здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом (ч.7 ст.4, ч.1 ст.5 ч.1 ст.7 Закону України від 20.03.2003 р. № 638-IV [7]), органи прокуратури координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії корупції (ч.5 ст.5 Закону України від 07.04.2011 р. № 3206-VI [8]) тощо. Відтак, вбачається, що Управління державної охорони України повинно координувати з питань державної охорони діяльність, перш за все, саме інших правоохоронних органів, а не загалом усіх «органів державної влади» чи тим більше «підприємств, установ і організацій». Це узгоджується й з положеннями Модельного закону від 16.11.2006 р. № 27-б [5], згідно з ч.1 ст.12 якого уповноважений суб'єкт державної охорони має координувати діяльність інших державних органів забезпечення безпеки, що беруть участь у межах своїх повноважень у забезпеченні державної охорони.

Сьогодні відповідно до ч.2 ст.10 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1] констатується участь у здійсненні державної охорони у взаємодії з Управлінням державної охорони України також й Міністер-

ства внутрішніх справ України, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону України, інших центральних органів виконавчої влади України та Служби безпеки України. Подібне законодавче окреслення кола суб'єктів державної охорони загалом є досить позитивним, адже безпосередньо підкреслює статус Управління державної охорони України як головного суб'єкта державної охорони і визначає основні напрямки його професійної взаємодії в рамках здійснення державної охорони. У той же час, наведений перелік суб'єктів державної охорони вбачається дещо неповним, наприклад, не включаються внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України, Служба зовнішньої розвідки України й інші правоохоронні органи, що у межах своєї компетенції теж можуть брати участь у державній охороні, оперативно-розшуковій, антитерористичній, охоронній, оборонній та іншій правоохоронній діяльності. Тут необхідно погодитись і з передбаченим законопроектом від 20.09.2013 р. реєстр. № 3309 [4] окремим закріпленням не просто самого факту співробітництва суб'єктів державної охорони та Управління державної охорони України, а саме організаційної та координаційної ролі останнього у такій взаємодії.

Одним із ключових повноважень Управління державної охорони України в частині взаємодії є його можливість залучати за погодженням з керівниками правоохоронних та інших державних органів їх військовослужбовців і працівників, технічні та інші засоби (ст.13 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1]). Потреба у цьому, як нами раніше вказувалось, головною мірою зумовлюється надзвичайно широким колом ймовірних загроз охоронюваним об'єктам, своєчасне й дієве попередження, виявлення та припинення яких нерідко вимагає залучення фахівців різних галузей знань, спеціального обладнання тощо. Основна ж особливість подібної взаємодії полягає у тому, що до діяльності з державної охорони залучаються не самі визначені правоохоронні та інші державні органи (що головне – у межах своєї компе-

тенції), а їх окремі співробітники та засоби, які мають використовуватись Управлінням державної охорони України вже у межах його компетенції. Цілоком необхідним компонентом даної взаємодії розглядаємо механізм погодження керівниками відповідних органів залучення їх співробітників і засобів до діяльності Управління державної охорони України із тим, аби це негативно не позначалось на функціонуванні таких органів. При цьому, певну актуальність може мати надання Управлінню державної охорони України в інтересах державної охорони аналогічної можливості залучати працівників й інших органів публічної влади, підприємств, установ і організацій.

Широка взаємодія Управління державної охорони України з іншими правоохоронними органами відбувається у рамках оперативно-розшукової, контррозвідальної, антитерористичної та іншої правоохоронної діяльності. Зокрема відповідно до п.5 ч.1 ст.7 Закону України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ [9] взаємодія визначена одним із безпосередніх обов'язків підрозділів правоохоронних органів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, і має бути спрямована на швидке і повне попередження, виявлення та припинення злочинів. При цьому, в найбільшій мірі при здійсненні Управлінням державної охорони України окремих оперативних (опитування осіб, проведення операцій із припинення злочинів тощо) і контррозвідальних (контррозвідальний пошук, проведення контррозвідальних операцій тощо) заходів, а також участі в антитерористичних операціях проявляється його взаємодія з органами внутрішніх справ і Службовою безпеки України. Тим більше, Управління державної охорони України функціонально наближене до цих правоохоронних органів, виконуючи аналогічні їхнім повноваження, але насамперед відносно охоронюваних об'єктів. Відтак, зважаючи на загальний характер законодавчих положень, вбачаємо потребу міжвідомчого врегулювання засад і порядку спільної діяльності та іншого співробітництва даних правоохоронних органів (за аналогією з Інструкцією «Про взаємодію правоохорон-

них та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю» від 10.08.1994 р. № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442 [10]), що сприятиме підвищенню ефективності й злагодженості такої взаємодії.

Особлива увага повинна приділятися взаємодії Управління державної охорони України з функціонально подібними до нього внутрішніми військами Міністерства внутрішніх справ України і Державною службою охорони при МВС України. Перші здійснюють охорону та оборону важливих державних об'єктів, дипломатичних представництв і консульських установ іноземних держав на території України (ст.2 Закону України від 26.03.1992 р. № 2235-ХІІ [11]), а друга призначена здійснювати за договорами заходи щодо охорони особливо важливих об'єктів (п.3 Положення за Постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1993 р. № 615 [12]). При цьому, актуалізується не тільки розмежування їх повноважень з компетенцією Управління державної охорони України, яке також має охороняти важливі державні об'єкти (ст.9 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1]), але й вироблення правових механізмів їх спільної погодженої діяльності, інформаційного обміну, залучення до проведення охоронних заходів співробітників, технічних й інших засобів один одного.

Окремі аспекти взаємодії Управління державної охорони України передбачені правами його військовослужбовців, зокрема, це затримання певних осіб і передання їх «іншим правоохоронним органам», спільне з відповідними підрозділами міліції тимчасове обмеження або заборона руху транспортних засобів і пішоходів і т.д. згідно зі ст.18 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1], п.19 Порядку забезпечення безпеки охоронюваних посадових осіб від 27.05.2011 р. [13]. При цьому, хоча такі напрямки співпраці й визначені правами військовослужбовців Управління державної охорони України, у дійсності при їх реалізації суб'єктом взаємодії виступає саме Управління державної охорони України, а не його окремі співробітники. З огляду на це тут маємо погодитись із запропоно-

ваною законопроектом від 20.09.2013 р. реєстр. № 3309 [4] трансформацією означених прав військовослужбовців у повноваження Управління державної охорони України. Конструктивним заходом організації їх належного виконання вбачається затвердження Управлінням державної охорони України і Міністерством внутрішніх справ України спільної Інструкції з питань взаємодії як основи узгодженої діяльності їх співробітників.

Зазначимо, що інформаційне забезпечення як напрямок взаємодії Управління державної охорони України стосується не тільки надання йому певними органами і організаціями відомостей, необхідних для здійснення державної охорони (ст.13 Закону України від 04.03.1998 р. [1]), але й зворотного інформування Управлінням державної охорони України інших державних органів. Так, згідно з п.4 ч.1 ст.7 Закону України від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ [9] Управління державної охорони України повинно інформувати відповідні державні органи про відомі йому факти та дані, що свідчать про загрозу безпеці суспільства і держави, а також про порушення законодавства, пов'язані зі службовою діяльністю посадових осіб. А за ч.2 ст.7 даного Закону України у разі виявлення ознак злочинної оперативний підрозділ зобов'язаний направити зібрані матеріали до відповідного органу досудового розслідування. Вважаємо, що подібне інформування компетентних державних (правоохоронних) органів має здійснюватись також і в усіх інших випадках одержання підрозділами (не обов'язково лише оперативними) Управління державної охорони України відомостей про підготовлювані або здійснювані правопорушення (а не тільки злочини), навіть якщо вони прямо не стосуються охоронюваних об'єктів.

Взаємодія покладається в основу й інших повноважень Управління державної охорони України, зокрема таких, як здійснення на охоронюваних об'єктах протипожежного, санітарно-гігієнічного, екологічного, радіаційного і протиепідемічного контролю та контролю за станом технічного захисту інформації, як за ст.13 Зако-

ну України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1]. Очевидно, що належне здійснення перелічених видів контролю в інтересах безпеки охоронюваних об'єктів потребує залучення, крім власне Управління державної охорони України й відповідних спеціально уповноважених суб'єктів такого контролю. Тому у даному разі доцільно було б законодавчо закріпити єдину модель відносин і координаційну роль Управління державної охорони України у здійсненні даного контролю компетентними державними органами.

Досить показовим щодо формату відносин Управління державної охорони України з органами публічної влади, підприємствами, установами та організаціями є право надсилати їм пропозиції щодо усунення виявлених причин і умов, що створюють загрозу для забезпечення безпеки охоронюваних посадових осіб та об'єктів, згідно з п.21 Порядку забезпечення безпеки охоронюваних посадових осіб від 27.05.2011 р. [13]. У той же час, за законопроектом від 20.09.2013 р. реєстр. № 3309 [4] вказані «пропозиції» пропонується замінити на «обов'язкові для розгляду та виконання вимоги», що втім так само передбачено й п.6 ч.1 ст.15 Модельного закону про державну охорону від 16.11.2006 р. № 27-б [5]. Поперед усього, слід означити, що усунення детермінант правопорушень є важливою складовою їх дієвого запобігання, проте у даному разі йдеться про усунення причин і умов не правопорушень, а певних абстрактних «загроз». Тому обов'язковість виконання вимог Управління державної охорони України щодо усунення подібних «загроз» для забезпечення безпеки охоронюваних посадових осіб та об'єктів означатиме розширення засобів його впливу на відповідні органи публічної влади, підприємства, установи та організації. На нашу думку, обов'язковість таких приписів Управління державної охорони України може бути прийнятною лише у випадку уточнення їх предмету та чіткого законодавчого визначення меж, а також забезпечення можливості оскарження приписів Управління державної охорони України, що сприятиме не тільки ефективній дер-

### АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз адміністративно-правових засад взаємодії Управління державної охорони України з органами публічної влади, визначено її основні риси, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення правового забезпечення практичної діяльності Управління державної охорони України.

### SUMMARY

The analysis of administrative-legal basis of the interaction of the Department of State Guard of Ukraine with public authorities is made; also it was determined its main features, essence and value, as well as substantiated priority directions of improving the legal support practical activity of the Department of State Guard of Ukraine.

жавній охороні, але й дотриманню інтегресів усіх суб'єктів цих відносин.

Таким чином, взаємодія Управління державної охорони України з органами публічної влади відіграє важливу роль в ефективному забезпеченні безпеки охоронюваних органів державної влади та посадових осіб. Добровільність чи обов'язковість сприяння діяльності Управління державної охорони України має встановлюватись з урахуванням статусу, призначення та можливостей відповідних суб'єктів взаємодії. Управління державної охорони України має здійснюватись не просто взаємодія, а координація діяльності інших правоохоронних органів з питань державної охорони, засади і порядок спільної діяльності та іншого співробітництва яких мають отримати не лише законодавче, але й належне міжвідомче врегулювання.

### Література

1. 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.
2. Про Службу безпеки України : Закон України : від 25.03.1992 р., № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
3. Про міліцію : Закон України : від 20.12.1990 р., № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
4. Про внесення змін до деяких законів України (щодо Управління державної охорони) : Проект Закону України : від 20.09.2013 р., реєстр. № 3309 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48458&pf35401=275977>.
5. Модельный закон о государственной охране : Постановление Межпарламентской

Ассамблеи государств-участников Содружества независимых государств : от 16.11.2006 г., № 27-6 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997\\_g01](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_g01).

6. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Про боротьбу з тероризмом : Закон України : від 20.03.2003 р., № 638-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Ст. 697.

8. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України : від 07.04.2011 р., № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.

9. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України : від 18.02.1992 р., № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

10. Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю : Інструкція Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державного митного комітету України, Національної гвардії України, Міністерства оборони України, Міністерства юстиції України : від 10.08.1994 р., № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94>.

11. Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України : Закон України : від 26.03.1992 р., № 2235-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 397.

12. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності : Постанова Кабінету Міністрів України : від 10.08.1993 р., № 615 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 2. – Ст. 31.

13. Про затвердження Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування : Наказ Управління державної охорони України : від 27.05.2011 р., № 210 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 46. – Ст. 1895.