

УДК 42.951:35.088(477)

*Костюков Олександр Дмитрович –
здобувач Одеського державного універ-
ситету внутрішніх справ*

Протидія злочинним посяганням на органи державної влади та посадових осіб: постановка проблеми

У статті характеризуються зміст і сутність службово-бойової діяльності Управління державної охорони України. Визначено роль і значення сфери державної охорони органів влади та посадових осіб для забезпечення національної безпеки. Вказано особливості службово-бойових завдань та охарактеризовано суб'єкти їх виконання.

Ключові слова: Управління державної охорони України, національна безпека, службово-бойова діяльність, службово-бойові завдання.

Суттєвими перешкодами демократичним перетворенням в Україні, її шляху до повноцінного членства у світовий та європейський спільноті є наявність значних проблем у правоохоронній сфері. На сьогодні в нашій країні існує значний розрив між моделлю суспільних відносин, що зазначена в Конституції України, та реальним станом справ. Причиною тому є достатньо високий рівень злочинності та інших правопорушень, що спрямовані на такі важливі права, як здоров'я, життя, свобода тощо. Окремо слід виділити гостре політичне протистояння, наявність радикальних політичних сил, у діяльності яких досить часто має місце намагання дестабілізувати суспільство, чинити тиск на органи влади та їх представників з метою досягнення своїх цілей тощо. Звичайно, такий стан речей викликає необхідність посилення правоохоронної функції держави, потребує адекватного реагування з боку уповноважених органів і спеціальних структур. Стабільна й ефективна робота органів державної влади, належне виконання вищими посадовими особами своїх функціональних обов'язків, безперечно, є запорукою стабільності та однією із важливих складових національної безпеки держави. Сьогодні вкрай необхідним є вдосконалення сфери державної охорони органів влади та посадових осіб.

Останнім часом значно збільшилась кількість досліджень, присвячених службово-бойовій складовій діяльності сил охорони правопорядку. Дане питання досліджували у своїх працях такі вчені, як: О. М. Бандурка, С. А. Буткевич, О. Ф. Долженков, Ю. В. Дубко, І. О. Кириченко, С. О. Кузніченко, В. А. Лаптії, М. Б. Саакян, Д. С. Савочкін, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиш та інші. Проте, сьогодні не існує єдиної позиції щодо характеристики службово-бойової діяльності у сфері державної охорони органів влади та посадових осіб. Відсутні комплексні дослідження щодо організаційних і тактичних засад здійснення охоронних заходів спеціально уповноваженого правоохоронного органу – Управління державної охорони України.

Метою статті є визначення ролі та значення державної охорони органів влади та посадових осіб у сфері забезпечення національної безпеки, а також характеристика змісту й сутності службово-бойової діяльності Управління державної охорони України.

Одним із головних завдань службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку є забезпечення та охорона національної безпеки, ця функція в діяльності спеціальних правоохоронних органів вважається пріоритетною. Зважаючи на це, слід звернути увагу на позицію вчених, які бачать сутність національної безпеки саме в з точки зору “захисних”, “охоронних” підходів [1, с. 27]. Не без підстав вказується на те, що національну безпеку слід розуміти як постійний процес захисту найважливіших для існування суспільства інтересів. Такий підхід опирається не тільки на весь соціально-історичний досвід і тому має право на існування. Для того, щоб довести відношення сфери охорони органів державної влади та посадових осіб до сфери національної безпеки, необхідним є аналіз нормативно-правових документів, в яких, з одного боку, зазначені національні інтереси, з іншого, – функції та повноваження Управління державної охорони України.

Закон України “Про основи національної безпеки України” відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 92 Конституції України [2] визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у всіх сферах життєдіяльності [3].

Цей Закон України має доволі змістовне визначення національної безпеки, як захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам.

Визначення доповнюється практично повним переліком сфер, найважливіших для національної безпеки. В свою чергу, Закон України “Про державну охорону органів державної влади та посадових осіб” від 4 берез-

ня 1998 р. визначає Державну охорону органів державної влади України та посадових осіб як систему організаційно-правових, режимних, оперативно-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими державними органами з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених цим Законом України [4].

Відповідно до законодавства, основним суб'єктом державної охорони є Управління державної охорони України. Міністерство внутрішніх справ України, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах охорони державного кордону України, інші центральні органи виконавчої влади України, Служба безпеки України в межах своєї компетенції та у взаємодії з Управлінням державної охорони України беруть участь у здійсненні державної охорони.

Аналіз законодавчо закріпленої дефініції “національна безпека”, а також установлений перелік суб'єктів забезпечення національних інтересів дає змогу встановити взаємозв'язок сфери державної охорони органів влади та посадових осіб з найважливішими для національної безпеки сферами: сфери гарантування всіх невід'ємних прав і свобод людини й громадянина (гарантом їх дотримання є Президент України, який, у свою чергу, є об'єктом державної охорони); сфери реалізації та захисту пріоритетних напрямів державної та соціальної політики (суб'єктами її впровадження та забезпечення є вищі посадові особи, які також є об'єктами державної охорони); правоохоронної сфери (тобто сфери діяльності всіх правоохоронних органів, у тому числі спеціальних, до яких відноситься й Управління державної охорони); сфери судової влади та прокурорського нагляду (відповідно до законодавства вищі посадові особи – Голова Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, Генеральний прокурор України – підлягають державній охороні).

Наявність прямого зв'язку діяльності Управління державної охорони із сферою забезпечення національної безпеки дає підстави вважати зазначену діяльність – службово-бойовою. Службово-бойова діяльність у загальному сенсі полягає в профілактичних, охоронних, режимних, захисних, ізоляційно-обмежувальних заходах і спеціальних діях (операціях) правоохоронних органів спеціального призначення та їх військових й інших передбачених законом озброєних формувань, що ведуться під керівництвом центрального органу виконавчої влади (головного, центрального управління тощо) з метою забезпечення територіальної цілісності держави, її конституційного ладу, громадської безпеки, законності та правопорядку, забезпечення недоторканості державного кордону України, охорони й оборони особливо важливих об'єктів, боротьби з організованою злочинністю та тероризмом у плановому, регулярному порядку і під час проведення спеціальних заходів (операцій) за надзвичайних обставин, надзвичайних

ситуацій та у воєнний час із використанням правоохоронних, військових та інших методів [5, с. 7].

У залежності від специфіки правоохоронного органу буде різнитися сутність і зміст його службово-бойової діяльності. Так, наприклад, на думку досвідчених учених О. Ф. Долженкова та М. Б. Саакяна, змістом бойової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ є: безпосереднє забезпечення збройних нарядів міліції; участь в операціях із розшуку і затримання озброєних злочинців, звільнення заручників і захоплених об'єктів; припинення актів терористичної спрямованості, групових і масових порушень громадського порядку при надзвичайному (воєнному) стані та інших надзвичайних ситуаціях із підвищеним рівнем громадської небезпеки [6, с. 62].

Цікаво, що серед визначених у науковій літературі об'єктів службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку одну з основних позицій займають особи чи організації, злочинна діяльність яких спрямована на органи державної влади та посадових осіб.

Якщо навести більш повний перелік, то до об'єктів службово-бойової діяльності відносяться: особи, злочинні групи та організовані злочинні формування, що мають намір учинити, вчинюють чи вчинили злочини проти основ національної безпеки України (дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; державна зрада; посягання на життя державного чи громадського діяча; диверсія; шпигунство).

Специфіка службово-бойової діяльності полягає в тому, що здійснюється вона для виконання завдань особливої важливості, а також при виникненні особливих (надзвичайних, екстремальних) обставин і спрямована на недопущення, припинення чи подолання наслідків подій, які несуть суттєву небезпеку життєдіяльності суспільства, а саме загрозу громадському порядку та національній безпеці, виконується силами охорони правопорядку, тобто спеціальними правоохоронними органами чи підрозділами, які мають у своєму складі спеціальні озброєні чи військові формування, що здатні виконувати завдання особливої важливості та складності.

Як було вже зазначено, кожен окремий правоохоронний орган спеціального призначення має своє виключне призначення й функції, звідки впливає на наявність у нього особливих (специфічних) характеристик, а саме, зміст службово-бойової діяльності підрозділу, наявність та особливості сил і засобів (матеріально-технічного обладнання), особливості спеціальних тактичних дій тощо. Наступним кроком нашого дослідження має стати безпосереднє визначення сутності та змісту Управління державної охорони України.

Визначення Управління державної охорони України як державного правоохоронного органу спеціального призначення має законодавче закрі-

плення. У Законі України також вказано й порядок його підпорядкування (Президентіві України) та підконтрольність (Верховній Раді України) [4]. Загальна структура і чисельність Управління державної охорони України затверджуються Верховною Радою України за поданням Президента України. Керівництво діяльністю Управління державної охорони України здійснює Начальник Управління державної охорони України, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України.

Наявність військової організації Управління виходить зі змісту підзаконних нормативних документів, зокрема, Указом Президента від 19 жовтня 2007 р. № 928/2007 “Про положення про проходження служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України” [7]. Відповідно до зазначеного акту, а також наказу УДО України від 30 серпня 2011 р. № 399 “Про затвердження Інструкції про порядок застосування Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України” особовий склад Управління має спеціальний статус військовослужбовців [8].

До осіб рядового, сержантського і старшинського складу, які проходять військову службу в Управлінні державної охорони за контрактом, належать громадяни, прийняті на військову службу за контрактом, яким присвоєно відповідні військові звання. До осіб офіцерського складу належать громадяни, яким присвоєно військові звання від молодшого лейтенанта і вище (під зазначеними в цій Інструкції армійськими військовими званнями офіцерського складу маються на увазі також відповідні їм корабельні військові звання офіцерського складу). Офіцерський склад поділяється на молодший, старший і вищий [8]. Також як і в інших військових формуваннях, до військових звань осіб офіцерського складу медичного та юридичного підрозділів УДО України, які мають відповідну освіту та займають відповідну штатну посаду, додаються слова “медичної служби” та “юстиції”.

Як військова структура і правоохоронний орган спеціального призначення Управління державної охорони для виконання покладених на нього завдань має у своєму розпорядженні відповідні сили та засоби. До останніх відноситься повний комплекс технічних засобів (засоби зв'язку, захисту інформації тощо), автомобільної техніки, спеціального оснащення (спеціальні засоби активної оборони, спеціальні засоби активного захисту тощо) та озброєння. Аналіз відомчих документів дозволяє зробити загальний висновок про достатньо високий рівень технічного оснащення Управління (з 2010 року впроваджується Концепція технічного переоснащення УДО України, що спрямована на удосконалення відповідної сфери). Також спеціальні засоби та зброя відрізняються наявністю високотехнологічних зразків, які дозволяють повною мірою виконувати специфічні службово-бойові завдання.

Зміст службово-бойової діяльності Управління державної охорони України виходить з його функцій та завдань, зазначених в законодавчих актах і нормативних документах, у тому числі відомчого характеру, й полягає у застосуванні сил і засобів для здійснення у повному обсязі спеціальних охоронних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки органів державної влади та посадових осіб.

Серед загальних завдань Управління визначаються наступні:

1) здійснення державної охорони щодо органів державної влади України;

2) забезпечення безпеки посадових осіб, визначених законодавством, за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами;

3) забезпечення безпеки членів сімей посадових осіб, визначених законодавством, які проживають разом з ними або супроводжують їх;

4) запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення;

5) охорони об'єктів, визначених у законодавстві України;

6) забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для визначених законом посадових осіб.

Для виконання службово-бойових завдань з охорони органів державної влади та посадових осіб особовий склад Управління наділений певними повноваженнями. Нормативно зазначено [4], що співробітники Управління уповноважені:

– надавати згоду на допущення громадян на об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона;

– одержувати в установленому порядку від керівників органів державної влади України, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності за письмовим запитом Начальника Управління або його заступників відомості, необхідні для здійснення державної охорони;

– використовувати форму одягу та документи, які зашифровують особу чи відомчу належність військовослужбовців і транспортних засобів Управління державної охорони України;

– проводити у порядку, визначеному Законом України "Про оперативно-розшукову діяльність" [9], гласні та негласні оперативні заходи з метою запобігання посяганням на посадових осіб, членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, виявлення і припинення таких посягань;

– проводити кіно-, фотозйомку, аудіо- і відеозапис на об'єктах, щодо яких здійснюється державна охорона, залучати за погодженням з керівниками правоохоронних та інших державних органів їх військовослужбовців і працівників, технічні та інші засоби, здійснювати на

об'єктах, щодо яких здійснюється державна охорона, протипожежний, санітарно-гігієнічний, екологічний, радіаційний та протиепідемічний контроль і контроль за станом технічного захисту інформації, вживати заходів щодо усунення виявлених порушень, з'ясувати причини, що призвели до їх вчинення;

– прикомандировувати в установленому порядку військовослужбовців Управління державної охорони України для здійснення державної охорони до органів державної влади, підприємств, установ і організацій, перелік яких визначається Президентом України;

– здійснювати підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації військовослужбовців і працівників Управління державної охорони України відповідно до Закону України “Про Освіту”;

– створювати відповідно до законодавства України госпрозрахункові підрозділи адміністративно-господарського характеру.

Специфіка службово-бойової діяльності Управління державної охорони обумовлює її специфічні способи здійснення державної охорони, серед яких слід виділити:

1) пошук і фіксацію даних про протиправну діяльність окремих осіб або груп, яка загрожує нормальному функціонуванню органів державної влади України, життю чи здоров'ю, честі та гідності посадових осіб і членів їхніх сімей, для вжиття заходів щодо її припинення;

2) особисту охорону осіб;

3) охорону об'єктів і підтримання на них відповідного порядку проходу громадян, проїзду транспортних засобів, проносу і провозу речей (тобто встановлення спеціального режиму об'єктів, що охороняються);

4) оснащення об'єктів технічними засобами охорони за рахунок коштів юридичних осіб, у користуванні яких ці об'єкти перебувають;

5) проведення профілактичних заходів з метою запобігання протиправним посяганням.

У загальному плані метою службово-бойової діяльності Управління державної охорони є безпека вищих посадових осіб і безпека об'єктів, що підлягають охороні. Під безпекою особи слід розуміти захищеність особи, щодо якої здійснюється державна охорона, від посягань, процесів та явищ природного, техногенного та іншого характеру, що загрожують її життю, здоров'ю й іншим життєво важливим інтересам, пов'язаних із виконанням цією особою посадових повноважень, її суспільної діяльності.

Стосовно безпеки об'єкта, щодо якого здійснюється державна охорона, – це його захищеність від посягань, процесів та явищ природного, техногенного та іншого характеру, що загрожують безпеці осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, або нормальному функціонуванню державних органів та інших організацій, розташованих на території цього об'єкта.

Виходячи зі змісту відомих нормативних документів, можемо зазначити, що службово-бойова діяльність Управління державної охорони відрізняється різноманітністю і має певні напрями, серед яких виділяються: профілактика та попередження протиправних посягань, завчасне виявлення та запобігання загрозам органам державної влади і посадовим особам; безпосередня особиста охорона осіб, які охороняються в місцях їх постійного та тимчасового перебування, а також під час пересування; встановлення та реалізація спеціальних режимів (перепускного режиму, режиму функціонування об'єктів, що охороняються, спеціального режиму проїзду посадових осіб та ін.).

Вважаємо, що службово-бойову діяльність Управління можна класифікувати наступним чином:

- 1) діяльність з організації та управління спеціальними охоронними заходами;
- 2) оперативно-розшукова, розвідувальна та контррозвідувальна діяльність;
- 3) безпосередньо охоронна діяльність спеціальних підрозділів і груп;
- 4) оперативна-технічна діяльність;
- 5) мобілізаційна робота;
- 6) антитерористична діяльність.

Виконання різноманітних завдань і функцій спеціального правоохоронного органу забезпечується відповідними штатними структурами. При визначенні різних структур і підрозділів необхідним є розуміння характеру їх діяльності. Виходячи з попередньо викладеного матеріалу, а також аналізу відомих документів, слід зазначити, що в залежності від характеру діяльності всі підрозділи Управління державної охорони можна поділити на дві основні категорії:

Перша категорія – суб'єкти безпосереднього виконання службово-бойової діяльності Управління, тобто всього комплексу спеціальних охоронних заходів. Друга категорія – суб'єкти забезпечення службово-бойової діяльності Управління.

До першої групи відносяться спеціальні підрозділи та групи, що безпосередньо здійснюють особисту охорону осіб, а також діяльність щодо дотримання режиму об'єктів, які охороняються (підрозділ особистої охорони, відділ спеціального призначення, передова група, комендатура та інші). Розподіл працівників УДО на окремі групи та підрозділи визначений як штатною структурою, так і окремими відомчими нормативними документами, що регламентують їх діяльність за різних умов несення служби. До другої категорії можна віднести як підрозділи, що здійснюють загальну організацію діяльності Управління (відділи по роботі з персоналом, фінансова служба, відділи, що забезпечують діловодство, та режиму таємності

тощо), так і підрозділи, які забезпечують виконання основними суб'єктами службово-бойових функцій (відділи технічного забезпечення, професійної підготовки та інші). Участь військовослужбовців другої категорії суб'єктів у безпосередньому виконанні службово-бойових завдань можлива при їх включенні до груп бойового порядку при настанні особливих, надзвичайних обставин.

Виходячи з наведеного у статті, можна зробити наступні висновки.

Проблема протидії злочинним посяганням на органи державної влади та посадових осіб потребує сьогодні наукової розробки. Діяльність спеціально уповноваженого в цій сфері правоохоронного органу – Управління державної охорони, безперечно, має службово-бойовий характер, який обумовлений значимістю виконуваних ним завдань для забезпечення національної безпеки та національних інтересів держави, нормативного закріплення статусу Управління як правоохоронного органу спеціального призначення, особливостей його військової організації й структури, наявності відповідних сил і засобів для виконання завдань особливої важливості, у тому числі, за умов виникнення надзвичайних обставин.

Службово-бойова діяльність Управління державної охорони України відрізняється різноманіттям і має певні напрями, серед яких виділяються: профілактика та попередження протиправних посягань, завчасне виявлення та запобігання загрозам органам державної влади та посадовим особам; безпосередня особиста охорона осіб, які охороняються в місцях їх постійного та тимчасового перебування, а також під час пересування; встановлення та реалізація спеціальних режимів (перепускного режиму, режиму функціонування об'єктів, що охороняються, спеціального режиму проїзду посадових осіб тощо).

Як військова структура і правоохоронний орган спеціального призначення Управління державної охорони для виконання покладених на нього завдань має у своєму розпорядженні відповідні сили та засоби. До останніх відноситься повний комплекс технічних засобів (засоби зв'язку, захисту інформації тощо), автомобільної техніки, спеціального оснащення (спеціальні засоби активної оборони, спеціальні засоби активного захисту тощо) та озброєння. Підрозділи та служби Управління державної охорони можна поділити на дві основні категорії: 1) суб'єкти безпосереднього виконання службово-бойової діяльності Управління, тобто виконання всього комплексу спеціальних охоронних заходів і 2) суб'єкти забезпечення службово-бойової діяльності, що здійснюють загальну організацію діяльності Управління.

Список використаних джерел

1. Павленко С. З. Новая политика безопасности государства и проблемы нейтрализации преступности / С. З. Павленко // Преступность: стратегия борьбы. – М. : Криминологическая ассоциация, 1997. – 256 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
4. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 берез. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
5. Кириченко І. О. Шляхи вдосконалювання наукового супроводу службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку / І. О. Кириченко, В. Ю. Богданович, В. В. Крутов, О. М. Крюков, В. К. Майборода [та ін.] // Честь і закон. – 2009. – № 1. – С. 3–23.
6. Долженков О. Ф. Бойова діяльність ОВС у сучасних умовах / О. Ф. Долженков, М. Б. Саакян // Вісник Одес. ін-ту внутр. справ. – 2000. – № 3. – С. 59–64.
7. Про положення про проходження служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України : Указ Президента України від 19 жовт. 2007 р. № 928/2007 // Офіц. вісник України – 2011. – № 74. – Ст. 2791.
8. Про затвердження Інструкції про порядок застосування Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями Управління державної охорони України : наказ УДО України від 30 серп. 2011 р. № 399 / Відомчий документ.
9. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лют. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

В статье характеризуются содержание и сущность служебно-боевой деятельности Управления государственной охраны Украины. Определена роль и значение сферы государственной охраны органов власти и должностных лиц для обеспечения национальной безопасности. Указаны особенности служебно-боевых задач и охарактеризованы субъекты их выполнения.

In the article the contents and essence of the official-military activity of Management of the State Protection of Ukraine are characterized. The role and value of the sphere of the state protection of authorities and officials for maintenance of national security is determined. Features of the official-military tasks are specified and the subjects of their performance are characterized.

Стаття надійшла до редакції журналу 5 грудня 2011 року.