

Д. І. Єрмолаєв,
аспірант кафедри національної безпеки,
Національна академія державного управління при Президентіві України

ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ

Аналізуються деякі поняття у сфері забезпечення національної безпеки у законодавстві України, пропонуються конкретні заходи щодо законодавчого закріплення правового статусу органу державної охорони, внесення змін та доповнень до Закону України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб".

The author has analyzed some notions in the sphere of national security' guarding in the legislation of Ukraine and proposes concrete measures concern legislative consolidation of legal status of the state maintenance's organ, entering alterations and additions to the Law of Ukraine "About the state maintenance of organs of state power and officials."

Ключові слова: національна безпека, безпека особи, щодо якої здійснюється державна охорона, безпека об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона, система державної охорони, об'єкт державної охорони, суб'єкт державної охорони.

Key words: national security, the object of state maintenance, object of maintenance, the system of state maintenance, object of state maintenance, subject of state maintenance.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На початку ХХІ ст. все більш значущими в світі постають питання забезпечення безпеки життєдіяльності людей, створення ефективних механізмів захисту суспільства від загроз національним інтересам та стабільності розвитку соціуму.

Нові види загроз, які значною мірою обумовлені масштабними й динамічними процесами глобалізації, вимагають визначати безпеку людини і громадянина базовим та довготривалим компонентом формування державної політики у сфері національної безпеки. При цьому важливим є ступень готовності елементів сектору безпеки і оборони до відповідного реагування на деструктивні прояви з боку носіїв загрози, формування обґрунтованої стратегії, у якій би органічно поєднувалися концептуальні та поточні проблеми.

Сучасні реалії міжнародних економічних і військово-політичних відносин та особливості геополітичного розташування України вимагають нових підходів та переосмислення існуючих стереотипів щодо окремих видів діяльності державних органів у системі забезпечення національної безпеки. У даній публікації пропонується розглянути один із елементів цієї системи — державну охорону органів державної влади України та посадових осіб (далі — державна охорона).

Спостереження, здійснені автором у результаті практичної діяльності у цій сфері, аналіз оцінок експертів, думок, викладених у наукових публікаціях, тощо, дають підстави стверджувати, що організаційно-правові засади функціонування уповноважених органів державної охорони, інших суб'єктів забезпечення національної безпеки України, які

беруть участь у заходах державної охорони, потребують радикального, але виваженого й обґрунтованого вдосконалення. Необхідною передумовою належного захисту національних інтересів та протидії загрозам в сфері державної охорони є створення ефективних механізмів державного регулювання та взаємодії органів державної влади, чітке визначення та законодавче закріплення функцій й повноважень у цій сфері.

Особливого значення при цьому набуває питання про єдине розуміння понять "сектор безпеки і оборони", "система забезпечення національної безпеки", "державна охорона", "система державної охорони", "правоохоронні органи", "військове формування", "охоронна діяльність", які на сьогоднішній день є одними з найбільш дискусійних. Так, до цього часу залишаються невизначеними наступні критерії: за якими показниками той чи інший державний орган можна віднести до правоохоронного органу; для вирішення яких завдань внутрішнього характеру доцільно використовувати військові формування, що утворені відповідно до законів України тощо. Крім цього, існує гостра необхідність законодавчого визначення організаційно-функціональних складових системи державного управління в сфері державної охорони.

Не менш актуальним є питання наукового обґрунтування та чіткого законодавчого визначення уповноваженого органу державної охорони як повноправного суб'єкту забезпечення національної безпеки і організаційної структури системи забезпечення державної охорони України, які в цілому ролі й місця державної охорони в системі забезпечення національної безпеки та механізмів її реформування й розвитку.

У зв'язку з цим особливого значення набуває вивчення і творча адаптація позитивного досвіду з організаційної побудови і функціонування системи державної охорони зарубіжних країн, а також визначення шляхів, методів та інструментів його використання з метою реформування та розвитку державної охорони України з урахуванням національних особливостей нашої держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Враховуючи той факт, що державна охорона в Україні як окремий вид правоохоронної діяльності існує досить невеликий проміжок часу і сформована тільки після проголошення незалежності України, наукових досліджень або об'єктивних публікацій щодо функціонування зазначеної сфери дуже мало. Слід також зважити на те, що відсутність широкої публічної дискусії із зазначеної проблематики обумовлена специфікою діяльності державних органів, які забезпечують державну охорону органів державної влади та посадових осіб.

Дослідження таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.Ю. Богданович, В.П. Горбулін, Т.В. Будко, Р.А. Калужний, Ю.А. Картавич, С.В. Ківалов, В.В. Крутов, В.А. Лаптії, О.В. Литвиненко, В.І. Махінин, О.М. Морозов, Н.Р. Нижник, Г.В. Новицький, В.М. Паламарчук, Г.Г. Почепцов, І.М. Рижов, А.І. Семенченко, А.С. Сіцинський, Г.П. Ситник, М.П. Стрельбицький, Ю.А. Тихомиров, О.В. Тимошук, А.Г. Шатихін, В.Г. Фатхутдінов та ін., як правило, торкались лише окремих аспектів охорони органів державної влади та вищих посадових осіб.

Найбільш ґрунтовне дослідження, що має неабияке практичне та теоретичне значення для системи державної охорони, було здійснено В.І. Строгим, який визначив основні організаційно-правові засади взаємодії Управління державної охорони України, інших правоохоронних органів України у забезпеченні безпеки органів державної влади і вищих посадових осіб держави. Виходячи з вищезазначеного, інформаційну та теоретичну базу цієї статті складають, насамперед, національне і зарубіжне законодавство, міжнародні документи, які стосуються зазначеної теми.

НЕВИРІШЕНА ЧАСТИНА ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

На наш погляд, основним чинником, що обмежує можливості системи державної охорони у приведенні її потенціалу до стану, здатного забезпечити адекватне реагування на сучасні загрози національній безпеці України, є застаріла законодавча та нормативно-правова база її функціонування та необхідність термінового здійснення заходів щодо її реформування й удосконалення.

Метою публікації є уточнення основних понять у сфері національної безпеки та актуальних проблем правового регулювання системи державної охорони, формування комплексу практичних рекомендацій щодо їхнього розв'язання.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Головним нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність державної охорони України, є прийнятий у 1998 р. Закон України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб", яким уперше в національному законодавстві було створено правову основу для державного регулювання цієї сфери державної діяльності [1].

На сьогоднішній день все більш актуальним постає питання про внесення змін до зазначеного законодавчого акту. Чинні його положення не повною мірою враховують нові загрози безпеці, а напрацьований практичний досвід вимагає більш чіткої правової регламентації діяльності уповноваженого органу державної охорони та інших державних органів. Тому, вважаємо за доцільне дослідити найбільш важливі, концептуальні питання правового регулювання державної охорони, з яких чинне законодавство має певні прогалини.

У першу чергу необхідно докласти зусиль щодо розробки та вдосконалення понятійно-категоріального апарату у сфері державної охорони. Зокрема, існує нагальна потреба щодо введення додаткових термінів та корегування сутнісно-змістовного наповнення існуючих понять, які, вказуючи на місце даного виду державної діяльності в системі забезпечення національної безпеки держави, дозволять більш чітко визначити межі державної охорони як системи, коло її суб'єктів, що беруть участь в здійсненні державної охорони, їх компетенцію, функціональне призначення, завдання та ін.

Отже, пропонуємо до розгляду наступні терміни: "безпека особи, щодо якої здійснюється державна охорона",

"безпека об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона", "система державної охорони", "об'єкт державної охорони", "суб'єкт державної охорони".

У національному законодавстві, а також у законодавствах Російської Федерації, Республіки Білорусь та інших держав СНД також відсутні визначення зазначених термінів. Вперше вони були сформульовані в модельному законі "О государственной охране". Слід підкреслити, що модельний закон, як правило, має характер рекомендацій і приймається або певною міжнародною організацією, або законодавчим органом федеративної держави з метою уніфікації законодавства різних держав чи суб'єктів федерації. Відтак, зазначений закон, прийнятий на двадцять сьомому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД (постанова N 27-6 від 16 листопада 2006 р.), має непересічне значення для ефективного вирішення завдань державної охорони, оскільки підіймає на новий рівень взаємодію уповноважених державних органів, які забезпечують безпеку осіб, що охороняються [2]. Найбільш значущим в цьому контексті є прагнення досягти єдиного розуміння принципів, підходів, завдань в сфері державної охорони на просторах СНД.

Модельний закон "О государственной охране", на наш погляд, в разі прийняття його базових положень в національному законодавстві, в цілому надасть змогу відповісти на більшість питань організаційно-правового забезпечення функціонування системи державної охорони. Проте, необхідно зазначити наявність достатньо значних соціально-політичних, ідеологічних, ментальних, мовних, законодавчих та інших особливостей та відмінностей держав, яким він наданий для ратифікації. Зважаючи на цю обставину, пропонуємо власне бачення деяких його положень.

Передусім, у ст. 1 даного правового акту безпеку особи, щодо якої здійснюється державна охорона, визначають як захищеність від протиправних та інших посягань, що загрожують його життю, здоров'ю та іншим життєво важливим інтересам, пов'язаним з виконанням повноважень державної служби, політичної та громадської діяльності.

У цілому можна погодитись із запропонованою дефініцією, але слід зазначити, що в її змісті розкриваються далеко не всі види загроз життю, здоров'ю та іншим життєво важливим інтересам осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, а вказується тільки на протиправні й інші посягання. Однак досвід свідчить, що реальні загрози безпеці можуть виникати також внаслідок процесів (явищ) природного (землетруси, паводки, урагани, природні пожежі, тощо) та техногенного характеру (аварії та катастрофи на об'єктах технікування, транспорті, вибухи, пожежі та ін.). Інформація про наявність або відсутність згаданих загроз в об'єктовому порядку враховується під час планування та підготовки заходів за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона. Особливе значення це набуває під час відвідання потенційно небезпечних з точки зору техногенної, санітарно-епідеміологічної, природної обстановки об'єктів, місцевостей, маршрутів руху, транспортних засобів тощо.

Загрози безпеці можуть мати біологічний, соціальний характер тощо [3, с. 14]. Так, у новій редакції Стратегії національної безпеки від 8 червня 2012 р. зазначено, що у внутрішньому безпековому середовищі серед наявних проблем відзначаються небезпечні екологічні виклики і загрози [4]. А відомі експерти в галузі безпеки В. Горбулін та А. Качинський у монографії "Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки" (2011 р.) приділяють знову увагу показникам токсикометрії й критеріям токсичності шкідливих речовин [5, с. 89]. Зокрема, під час знаходження особи, яка охороняється у місцях масового скупчення людей, повинна враховуватись не тільки ймовірність виникнення стихійно виникаючої або навмисно спровокованої паніки та тисняви, але й можливості миттєвого небезпечного забруднення навколишнього середовища тощо. Відтак безпека осіб, щодо яких здійснюється державна охорона (далі — безпека осіб) повинна обов'язково передбачати їх захищеність від загроз біологічного, природного, техногенного, соціального та іншого характеру.

Такий підхід також пропонується використовувати під час визначення безпеки об'єкту, щодо якого здійснюється державна охорона (далі — безпека об'єкту). Дефініція цього поняття повинна містити в собі не тільки захищеність від посягань, але й від процесів, явищ природного, техногенного, соціального та іншого характеру, що загрожують безпеці осіб або безпечному функціонуванню органів держав-

ної влади та організацій, які розташовані на території даного об'єкту.

Законом України 1998 р. "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" (ст. 1) державна охорона розглядається як система 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.

Цим визначенням було чітко окреслено об'єм поняття "державна охорона", а саме — "спеціально уповноважені державні органи", де об'єктом, на який спрямовуються їхні заходи є "органи державної влади України та посадові особи". При цьому, головна мета спільних дій цих органів полягає у забезпеченні нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених цим законом. Однак варто відзначити, що законодавець не встановив чітких критеріїв ефективності в сфері державної охорони, оскільки такий "розмитий" критерій як "нормальне функціонування" аж ніяк не може характеризувати якість заходів безпеки.

Але найбільш неточним та необґрунтованим, навіть з точки зору здорового глузду, на нашу думку, виглядає існує в українському законодавстві визначення державної охорони, як системи окремих заходів. У цьому відношенні більш чіткою і адекватною сучасним реаліям виглядає дефініція, яка міститься у модельному законі (державна охорона визначена вже як функція органів державної влади в сфері забезпечення безпеки об'єктів державної охорони).

Очевидно, що якщо у першій дефініції наголос робиться на системі визначених заходів, то у другій — на функціональному призначенні державних органів. Тобто, своїм визначенням терміну "державна охорона" автори законопроекту фактично стають на позицію комплексного й всебічного розгляду структури державної охорони як системи органів державної влади, де основоположним функціональним завданням є забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона.

Погоджуючись у цілому з концепцією нормативного документу, яка має на меті максимально уніфікувати законодавство в сфері державної охорони країн СНД, вважаємо за доцільне зупинитись на деяких моментах, які, на нашу думку, не дозволяють використати в повному обсязі запропоновані у модельному законі визначення у законодавстві України.

Так, у ст. 1 модельного закону об'єктом державної охорони пропонується визначити особу, яка підлягає державній охороні. Даний підхід нами підтримується, але зважаючи на деякі семантичні відмінності російської та української мов, вважаємо за доцільне термін "объект государственной охраны" українською мовою визначити як "особа, щодо якої здійснюється державна охорона", а термін "охраняемые объекты" визначити як "об'єкт, щодо якого здійснюється державна охорона". При цьому як особи, так і органи державної влади, будинки, споруди, будівлі, території акваторії та інше, відносно яких здійснюється державна охорона, є об'єктами, на які спрямована діяльність суб'єктів системи державної охорони. Слід зазначити, що як модельний закон, так і нормативно-правова база більшості країн СНД не дають однозначної відповіді на питання щодо визначення кола державних органів, які слід вважати суб'єктами державної охорони.

На нашу думку, необхідно більш глибоко й послідовно диференціювати державні органи, які здійснюють державну охорону, та ті, які забезпечують безпеку осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона. Вважаємо, що такий підхід надасть можливість чітко визначити компетенції державних органів в сфері, що досліджується, встановити принципи організації їх сумісної діяльності, особливо під час міждержавного співробітництва.

Зрозуміло, що функціональним призначенням уповноважених органів державної охорони, є захист не від усіх видів загроз, а лише від найбільш небезпечних та найбільш ймовірних. Тобто їх діяльність, у широкому розумінні, слід розглядати як спрямовану на захист життя, здоров'я та інших життєво важливих інтересів фізичної особи від загроз, які виникають у зв'язку з наявністю у нього статусу державного, політичного або громадського діяча. Державна охорона здійснюється шляхом прийняття чітко визначеного комплексу заходів, до яких слід віднести надання особі особистої охорони, виявлення інформації про загрозу його безпеці, організацію охоронних заходів, захист об'єктів,

щодо яких здійснюється державна охорона, здійснення перепускного режиму у місцях постійного та тимчасового перебування особи, щодо якої здійснюється державна охорона. При цьому, загальний комплекс заходів із забезпечення безпеки посадових осіб та об'єктів значно ширший і повинен мати довгостроковий характер.

Саме з цією метою нова редакція Стратегії національної безпеки зобов'язує запровадження єдиних форм інформування керівниками центральних і місцевих органів виконавчої влади про розвиток ситуації в різних сферах національної безпеки за визначеними показниками (індикаторами) стану національної безпеки та прогнозів щодо показників (індикаторів) стану національної безпеки на п'ятирічний період. Увага фокусується і на здійсненні адміністративної реформи, у тому числі оптимізації системи органів виконавчої влади, реформуванні державної служби та її складових (військової, дипломатичної та інших), зокрема розмежуванні політичних і адміністративних посад, стабілізації кадрового складу державних органів тощо.

У контексті вимог Президента України щодо покращання сприяння розвитку недержавної системи безпеки та законодавчого забезпечення її діяльності, доцільними й слушними виглядають положення ст. 18 Закону України "Про охоронну діяльність" від 22 березня 2012 р., якими передбачається, що суб'єкти охоронної діяльності та правоохоронні органи можуть спільно організовувати взаємодію і надавати взаємодопомогу у діяльності, що спрямована на попередження, припинення і розкриття злочинів та забезпечення охорони громадського порядку [6].

Підтримку експертного товариства отримали і такі важливі завдання нової редакції Стратегії національної безпеки як взаємоузгодження законодавчих актів з питань національної безпеки, усунення наявних протиріч і прогалин, розроблення узгоджених проектів актів щодо формування єдиної державної політики національної безпеки та її реалізації у визначених законодавством сферах, а також активізації зусиль щодо виконання положень Закону України "Про основи національної безпеки України" (2003 р.) [7].

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Подальші дослідження передбачається здійснити у напрямках формулювання, уточнення та наукового обґрунтування основних понять в системі державної охорони України, створення основних механізмів координації та взаємодії її суб'єктів, а також подальшої їх імплементації до основних організаційно-правових засад функціонування суб'єктів забезпечення національної безпеки в сфері державної охорони.

Література:

1. Закон України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" від 4 березня 1998 р. N 160/98-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80>
2. Модельный закон о государственной охране. Принят на двадцатом седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление N 27-6 от 16 ноября 2006 года) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.licasoft.com.ua/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=410204-&menu=545730>
3. Горбулін В.П. Національна безпека: український вимір / В.П. Горбулін, О.В. Литвиненко. — К.: ПП "Інтертехнологія", 2008. — 104 с.
4. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року № 389/2012 "Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/389/2012/ed20120619/page5#n5>
5. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. — К.: НІСД, 2010. — 288 с.
6. Закон України "Про охоронну діяльність" від 22 березня 2012 р. № 4616-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>
7. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. N 964-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

Стаття надійшла до редакції 08.10.2012 р.