

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ В СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ

МИКИТЮК Микола Андрійович - кандидат юридичних наук, доцент Інституту
УДО України КНУ імені Тараса Шевченка

<https://orcid.org/0000-0002-1759-7312>

У статті проаналізовано особливості адміністративно-правових засад діяльності Управління державної охорони України в секторі безпеки та оборони України як ефективної, науково обгрунтованої протидії реальним та потенційним загрозам у сфері державної охорони

Ключові слова: сектор безпеки, оборона, протидія реальним та потенційним загрозам, державна охорона.

Актуальність

Зростання загрози гібридної війни з Російською федерацією на сході нашої держави та анексія Криму актуалізує проблему розбудови системи національної безпеки як невід'ємної складової загальноєвропейської безпекової системи. Існує нагальна потреба в колективній розробці стратегічних ініціатив у сфері національної безпеки, реалізація яких сприятиме встановленню упорядкованої і стабільної моделі відносин між державами на основі довіри, партнерства і взаємної вигоди у сфері загальноєвропейської безпекової системи, які визначені в Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженій Указом Президента України від 14 березня 2016 року №92, та особливості сучасних умов розвитку України вимагають нових підходів до забезпечення безпеки органів державної влади, посадових осіб та їх нормального функціонування.

Постановка проблеми

Нестабільна військово-політична обстановка, активізація деструктивних сил у сус-

пільстві призводять до зростання загроз нормальному функціонуванню органів державної влади, безпеці Президента України й інших посадових осіб, ефективна діяльність яких та спроможність безперервно виконувати посадові обов'язки є невідривною складовою забезпечення національної безпеки України.

Метою даної статті є ефективна, науково обгрунтована протидія реальним та потенційним загрозам у сфері державної охорони потребує проведення комплексу правових, організаційних, матеріально-технічних, кадрових та фінансових заходів, спрямованих на удосконалення функціонування державних органів, які залучаються до виконання завдань у сфері державної охорони, основним з яких є Управління державної охорони України.

Виклад основного матеріалу

Законом України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" визначено, що державна охорона органів державної влади України та посадових осіб – це система організаційно-правових, режимних, оперативних-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.

У місцях постійного і тимчасового перебування забезпечується безпека Президен-

та України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Голови Конституційного Суду України, Голови Верховного Суду України, Першого заступника Голови Верховної Ради України, Першого віцепрем'єр-міністра України, Міністра закордонних справ України, Генерального прокурора України.

Державна охорона здійснюється щодо глав іноземних держав, парламентів та урядів і членів їхніх сімей, керівників міжнародних організацій, які перебувають в Україні чи перебувають на її території. Перелік керівників міжнародних організацій, щодо яких здійснюється державна охорона, визначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Крім того, за рішенням Президента України державна охорона може здійснюватися щодо низки інших посадових осіб у разі наявності загрози їх життю чи здоров'ю.

Також державна охорона здійснюється щодо будинків, де працюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, споруд і спеціальних транспортних засобів, що перебувають в їх користуванні, інших місць постійного і тимчасового перебування осіб, які охороняються відповідно до цього Закону, важливих державних об'єктів та прилеглих до них територій і акваторій, визначених Президентом України.

Відповідно до зазначеного Закону України державна охорона здійснюється Управлінням державної охорони України (далі – УДО). Національна поліція, 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.

Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України.

Законом України “Про державну охорону органів державної влади України та поса-

дових осіб” визначено завдання Управління державної охорони України:

здійснення державної охорони щодо органів державної влади України;

забезпечення безпеки посадових осіб, визначених цим Законом, за місцем їх перебування як на території України, так і за її межами;

забезпечення безпеки членів сімей посадових осіб, визначених цим Законом, які проживають разом з ними або супроводжують їх;

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

охорони об'єктів, визначених цим Законом;

забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для визначених цим Законом посадових осіб;

участі у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

Загальна структура і чисельність Управління державної охорони України затверджуються Верховною Радою України за поданням Президента України.

УДО веде свою історію з 15 січня 1992 року, коли Указом Президента України №40 було створено Управління охорони вищих посадових осіб, яке Указом Президента України від 8 червня 1992 року № 334 було перейменовано в Управління державної охорони України.

До прийняття в 1998 році Закону України “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб” діяльність підрозділів УДО здійснювалася на основі Положення про Управління державної охорони України, затверджене Указом Президента України від 17 серпня 1992 року № 417.

На сьогодні УДО вирізняється високим рівнем готовності до виконання завдань, спроможністю планувати та безпечно проводити охоронні заходи за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, та забезпечити безпеку як вітчизняних політиків, так і керівників іноземних держав та міжнародних організацій, які перебувають в Україні з офіційними візитами.

Достатньо відзначити, що, незважаючи на край високий рівень терористичної загрози,

яка існує в нашій державі протягом останніх двох з половиною років, усі завдання, поставлені перед УДО, були виконані, безпеку визначених посадових осіб та охорону об'єктів забезпечено.

Однак, зміни суспільно-політичного життя, поява нових загроз, пов'язаних з розвитком технологій, у тому числі інформаційних, та засобів збройної боротьби, потребують адекватного реагування органів державної охорони та проведення їх системного реформування в загальному контексті розвитку сектору безпеки та оборони України.

Основним документом, який на цей час визначає напрями та підходи до удосконалення діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави є Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджена Указом Президента України від 14 березня 2016 року №92, відповідно до якої УДО визначено однією зі складових сектору безпеки і оборони України.

При цьому, згаданою Концепцією визначено, що основні зусилля з розвитку сектору безпеки і оборони зосереджуватимуться на поетапному та узгодженому нарощуванні оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України.

Також у Концепції сформульовано пріоритети розвитку УДО у секторі безпеки і оборони:

удосконалення державної охорони органів державної влади України;

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

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

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

охорона та оборона визначених законом об'єктів;

забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для визначених законом посадових осіб;

поліпшення матеріально-технічної бази місць дислокації підрозділів Управління державної охорони України;

переоснащення підрозділів Управління державної охорони України сучасними засобами озброєння, спеціальної техніки, засобами зв'язку, автомобільної техніки;

збереження та накопичення запасів з метою виконання завдань, покладених на Управління державної охорони України;

участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

Водночас Додатком до Концепції "Розподіл відповідальності складових сектору безпеки і оборони України за організацію планування, реагування на загрози та під час виконання завдань за призначенням" встановлено участь УДО в реагуванні на загрози та під час виконання завдань за призначенням, а саме:

виникнення масових заворушень на політичному, етнічному, релігійному та іншому підґрунті, акції громадянської непокорності (страйки, блокування роботи органів державної влади, порушення функціонування об'єктів, комунікацій тощо);

перешкоджання законній діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань;

погроза або здійснення терористичних актів проти державних установ, органів державної влади та небезпечних погроз;

погроза або здійснення терористичних актів: проти громадян України у громадських місцях та під час масових заходів; проти керівництва держави, окремих політичних діячів та інших важливих осіб України;

розв'язання на території України дій населення, а також міжнародного суспільства, які миттєво і злагоджено використовуються у вигляді комбінації дозволеної зброї, партизанської війни, тероризму та злочинної поведінки для досягнення політичних цілей (включаючи комбінацію партизанської і громадянської війни, а також заколоту і тероризму);

терористичні операції підпільних груп проти цілей, що збуджують у них особливу ненависть, теракти з використанням зброї масового знищення;

обороні України, захисті її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності у випадку;

забезпечення кібербезпеки та захисту інформації;

забезпечення (політико-дипломатичне, організаційне, ресурсне, наукове, технічне, виробниче, економічне, інформаційне тощо).

Згідно з Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” Управління державної охорони України мало у тримісячний строк з урахуванням положень Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України розробити концептуальні та програмні документи розвитку УДО та забезпечити їх затвердження в установленому порядку.

Безсумнівно, що концептуальні та програмні документи розвитку УДО мають бути відпрацьовані з урахуванням вимог Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України.

Водночас, з огляду на те, що УДО є не тільки складовою сектору безпеки та оборони, а й входить до складу сил оборони, концептуальні та програмні документи розвитку УДО повинні враховувати вимоги Стратегічного оборонного бюлетеня України, введеного в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240, та бути спрямованими на досягнення мети та стратегічних цілей оборонної реформи в частині, що стосується УДО.

Напрями розвитку УДО як координуючого органу з питань державної охорони

Проте, концептуальні та програмні документи розвитку УДО, окрім вимог, які визначені в документах розвитку сектору безпеки та оборони і проведення оборонної реформи, повинні визначити напрями розвитку управління як основного координуючого органу з питань державної охорони в Україні та шляхи удосконалення підходів до охоронної діяльності.

Адже за оцінкою безпекового середовища, однією з найбільш актуальних загроз у середньостроковій перспективі залишатиметься діяльність на території України екстремістських злочинних озброєних угруповань, спрямована, у тому числі, на порушення функціонування органів державної влади, органів місцево-

го самоврядування та блокування важливих державних об'єктів.

Концептуальні та програмні документи розвитку УДО мають визначити шляхи:

ефективного функціонування органу управління державною охороною з урахуванням сучасних загроз;

удосконалення організаційно-правових засад функціонування УДО;

підвищення ефективності заходів із здійснення охорони та оборони органів державної влади України, об'єктів та осіб, які забезпечені державною охороною;

впровадження сучасних технологій у діяльність органів державної охорони;

належного рівня матеріально-технічного забезпечення органу державної охорони;

переоснащення озброєння та техніки у відповідність до стандартів НАТО;

підвищення професійного рівня персоналу УДО.

Окремо варто зупинитися на актуальних напрямках діяльності в сфері державної охорони, які, на наш погляд, потребують невідкладного удосконалення:

законодавче забезпечення;

матеріально-технічне забезпечення;

підготовка персоналу;

міжнародне співробітництво.

Удосконалення законодавчого забезпечення варто розглядати не з точки зору косметичного покращення діяльності існуючих органів та структур, а в контексті створення дієвої системи державної охорони, здатної протидіяти сучасним викликам і загрозам.

Аналіз сучасного стану складових сектору безпеки і оборони свідчить, що рівень їх координації та взаємодії не дає змоги забезпечити гарантоване реагування на актуальні загрози національній безпеці України в частині забезпечення державної охорони.

Вітчизняний та закордонний досвід забезпечення безпеки глав держав, інших посадових осіб та охорони державних об'єктів вказує на те, що самотужки, без координації з іншими правоохоронними органами та військовими формуваннями органи державної охорони не можуть забезпечити якісне виконання поставлених завдань.

Недосконалість чинної нормативно-правової бази щодо організації взаємодії та чітко

визначеного порядку координації дій органів, які залучаються до забезпечення державної охорони, призводить до зниження ефективності протидії ймовірним терористичним актам проти вищих посадових осіб та об'єктів, що знаходяться під охороною.

Отже, на сьогодні в Україні питання організації такої взаємодії, законодавчо визначеного основного координуючого органу з чітким розмежуванням функцій і повноважень усіх органів, які залучаються до забезпечення державної охорони, та узгодження законодавства у сфері державної охорони України із антитерористичним законодавством, є вкрай актуальним.

Вирішення цього питання потребує внесення змін до чинного законодавства або відпрацювання нового Закону України з питань державної охорони.

Потребують суттєвого перегляду й підходи до матеріально-технічного забезпечення державної охорони.

Звичайно поточні проблеми матеріально-технічного забезпечення (недостатній рівень забезпечення сучасними зразками зброї, некомплект та зношеність автотранспортних засобів тощо), викликані недофінансування потреб державної охорони ускладнюють виконання УДО повсякденних завдань та потребують вирішення.

Однак, при підготовці програмних та плануючих документів розвитку на середньо- та довгострокову перспективу необхідно враховувати появу новітніх технологічних засобів, які можуть використовуватися для створення небезпеки для осіб і об'єктів, що охороняються, та визначити способи, методи й обладнання, які дозволять адекватно реагувати на їх застосування.

Так, як приклад, на сьогодні при виконанні завдань забезпечення безпеки та охорони осіб і об'єктів, що охороняються, гостро постає проблема протидії застосуванню мікро та міні безпілотних літальних апаратів, які, окрім ведення радіо- та аудіовізуальної розвідки, можуть нести й вибухові пристрої. Для протидії БПЛА має бути забезпечено укомплектування підрозділів необхідними засобами в залежності від ймовірного місця застосування (дрони, засоби постановки радіоелектрон-

них перешкод, сіткомети, спеціально треновані птахи тощо).

Ще одним важливим елементом, без якого неможливе виконання завдань державної охорони, є наявність стійкої, захищеної системи зв'язку та обміну інформації. Для її створення необхідно не тільки провести відповідні організаційні заходи, а й мати в наявності відповідні засоби, які дозволяють підрозділам охорони виконувати завдання, в тому числі в умовах активної радіоелектронної протидії. На сьогодні це мають бути сучасні цифрові засоби, які дозволять створити високомобільну, захищену систему зв'язку та обміну інформації з необхідною пропускнуною спроможністю.

Розв'язання цих та інших актуальних проблем матеріально-технічного забезпечення неможливо без розроблення та реалізації програм фундаментальних та прикладних досліджень з питань забезпечення державної охорони і розробки спеціальної техніки та здійснення взаємодії з іншими правоохоронними органами України щодо впровадження перспективних зразків озброєння та спеціальної техніки.

Підвищення фахового рівня особового складу органів державної охорони, забезпечення його високої мотивації до належного виконання завдань за призначенням є невід'ємною складовою розвитку УДО.

Заходи щодо професіоналізації особового складу УДО мають поєднувати впровадження передових технологій та поглибленого вивчення спеціальних дисциплін у галузевому вищому навчальному закладі з удосконаленням програм фахової підготовки й перепідготовки у відомчому навчальному центрі.

Заходи професіоналізації особового складу мають бути невід'ємною складовою роботи особовим складом УДО та охоплювати такі питання, як комплектування та підбір кандидатів для проходження військової служби, включаючи професійно-психологічний відбір кандидатів, нормативно-правове закріплення кваліфікаційних вимог до посад, планування кар'єрного зростання кадрів тощо.

Окремо варто зупинитися на необхідності підвищення рівня інформаційно-аналітичної складової службової діяльності органів, які залучаються до виконання завдань державної охорони, та посилення аналітичних

підрозділів висококваліфікованими спеціалістами. Спроможність співробітників УДО здійснювати інформаційно-технологічне й інформаційно-аналітичне забезпечення заходів державної охорони на сьогодні стає одним з основних чинників виконання визначених завдань.

Необхідність зміцнення інформаційно-аналітичного компонента УДО відповідає загальносвітовим тенденціям. Для прикладу, Таємна служба США, яка безпосередньо опікується охороною вищих посадових осіб, через Управління розвідки та аналізу використовує усі дані про забезпечення внутрішньої безпеки США від усіх поліцейських та розвідувальних структур.

З огляду на європейський та євроатлантичний вектор розвитку держави, поглиблення взаємодії з країнами-членами НАТО та ЄС більш актуальним стає питання **міжнародного співробітництва** УДО з органами охорони країн-партнерів.

Відповідно до міжнародних договорів України, УДО співпрацює з багатьма спецслужбами, в тому числі під час забезпечення безпеки офіційних візитів делегацій до України.

Знаковим кроком стало підписання 5 квітня 2016 року Протоколу між Спеціальною службою державної охорони Грузії, Службою державної охорони Республіки Молдова, Службою безпеки та охорони Румунії, Національною службою охорони Республіки Болгарія та Управлінням державної охорони України про співробітництво в сфері професійної підготовки кадрів, підписання якого сприятиме створенню в УДО спецпідрозділу за європейськими стандартами з високопрофесійними фахівцями.

Подальше поглиблення міжнародного та військово-технічного співробітництва УДО потребує удосконалення відповідної нормативно-правової бази щодо взаємодії з правоохоронними органами та спеціальними службами іноземних держав та міжнародними організаціями.

Висновок

SUMMARY

The article investigates the peculiarities of the administrative and legal principles of the activity of the Department of State Guard of Ukraine in the security and defence sector of Ukraine as an effective, scientifically substantiated counteraction to the real and potential threats in the field of state guard.

Key words: security sector, defence, counteraction to the real and potential threats, state guard.

Метою реалізації програмних та плануючих документів розвитку УДО має стати створення ефективної, динамічної системи державної охорони (державного захисту), органи та структури якої будуть укомплектовані високопрофесійними фахівцями, забезпечені сучасними матеріальними і технічними засобами та відповідати нагальним потребам безпеки у сфері державної охорони.

Реформування системи державної охорони повинно забезпечити спроможність визначених органів, структур і підрозділів протидіяти реальним та потенційним загрозам національній безпеці України в цій сфері та підвищені стану безпеки вищих посадових осіб держави та об'єктів.

Водночас реформовані органи державної охорони повинні набути спроможності виконати завдання оборони держави та ефективно взаємодіяти з іншими складовими сектору безпеки та оборони держави.

Література

1. Положення про Управління державної охорони України, затверджене Указом Президента України від 17 серпня 1992 року № 417;
2. Указом Президента України №40 було створено Управління охорони вищих посадових осіб, яке Указом Президента України від 8 червня 1992 року № 334;
3. Законом України № 160/98-ВР від 04 березня 2008 року "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб";
4. Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року.