

ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ

ЖУРАВЛЬОВ Анатолій Володимирович - здобувач Міжрегіональної Академії управління персоналом

УДК 351.749(477)

Выполнен анализ административно-правового регулирования прав и обязанностей военнослужащих Управления государственной охраны Украины, определены их основные черты, сущность и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования правового обеспечения статуса военнослужащих Управления государственной охраны Украины.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, права, обов'язки, військовослужбовці, Управління державної охорони України.

Специфіка правоохоронної діяльності із державної охорони органів державної влади та посадових осіб зумовлює підвищені вимоги до військовослужбовців та інших працівників Управління державної охорони України, яким має надаватись комплекс прав, обов'язків і гарантій, необхідний для повного й своєчасного попередження, виявлення та припинення протиправних посягань на охоронювані об'єкти. Разом із тим у площині статусу військовослужбовців Управління державної охорони України наразі залишаються відкритими низка питань. Зокрема, йдеться про необхідність приведення прав і обов'язків військовослужбовців Управління державної охорони України у відповідність із його власною компетенцією, а також про неоднозначність статусу співробітників Управління державної охорони України саме як військовослужбовців, а не працівників правоохоронного органу. Відтак, у контексті під-

вищення ефективності здійснення завдань та повноважень Управління державної охорони України й вбачаються актуальними питання прав і обов'язків його військовослужбовців.

Зазначимо, що деякі базові аспекти статусу військовослужбовців в Україні раніше вже розглядалися у роботах таких вчених як Є.І. Григоренко, І.Ф. Корж, Л.П. Медвідь, С.П. Пасіка, В.Й. Пашинський, А.М. Синиця та інші. У той же час, подібні дослідження стосуються здебільшого лише загального статусу військовослужбовців в Україні або його окремих елементів, безпосередньо не розкриваючи специфіку статусу військовослужбовців саме Управління державної охорони України. Саме тому метою нашої роботи є аналіз адміністративно-правового регулювання прав і обов'язків військовослужбовців Управління державної охорони України, визначення їх основних рис, сутності та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків вдосконалення правового забезпечення статусу військовослужбовців Управління державної охорони України.

Передусім, відмітимо, що на сьогодні основні права, обов'язки та гарантії військовослужбовців Управління державної охорони України визначаються як профільним Законом України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1], так і базовими законами України від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ і від 20.12.1990 р. № 2011-ХІІ, загальновійськовими статутами, законодавством про опе-

ративно-розшукову, контррозвідувальну, антитерористичну діяльність тощо, а також на підзаконному рівні, наприклад, Порядком забезпечення безпеки охоронюваних посадових осіб від 27.05.2011 р. за Наказом Управління державної охорони України № 210 [2]. До речі, мусимо констатувати неприйнятність самостійного розширення Управлінням державної охорони України прав своїх військовослужбовців (зокрема щодо права обмежувати на режимній території кіно-, фотозйомку, аудіо- і відеозапис). Натомість же інтересам як самих військовослужбовців Управлінням державної охорони України, так і звичайних громадян, підприємств, установ і організацій у більшій мірі відповідає виключно законодавче закріплення абсолютно усіх прав, обов'язків і гарантій військовослужбовців Управління державної охорони України.

Перелік основних прав військовослужбовців Управління державної охорони України передбачено ст.18 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1]. При цьому вважаємо, що права і обов'язки даних військовослужбовців мають бути похідними від повноважень самого Управління державної охорони України, згідно із чим законопроектом від 20.09.2013 р. реєстр. № 3309 [3] цілком доречно пропонується певне розширення компетенції Управління державної охорони України через включення до неї відповідних прав військовослужбовців (щодо затримання осіб, обмеження/заборони руху, використання відповідних транспортних засобів і засобів зв'язку тощо).

Військовослужбовцям Управління державної охорони України першочергово надається право вимагати від громадян додержання режиму, встановленого на об'єктах, щодо яких здійснюється державна охорона. З цього приводу слід вказати, що сам режим на охоронюваних об'єктах згідно з п.6 Порядку забезпечення безпеки охоронюваних посадових осіб від 27.05.2011 р. [2] у місцях тимчасового перебування охоронюваних посадових осіб встановлюється самостійно Управлінням державної охорони України. Таким чином, назване право військовослужбовців Управ-

ління державної охорони України не має достатньо чітких меж і рамок. Це не може достатньою мірою гарантувати дотримання прав і законних інтересів громадян, які фактично можуть обмежуватись військовослужбовцями Управління державної охорони України з підстав і у порядку, що визначені керівництвом даного правоохоронного органу. При цьому, як на нас, за умови законодавчого визначення загальних правил встановлюваного на об'єктах державної охорони режиму (правил проходу, перебування та поведінки громадян, проїзду транспортних засобів тощо) доцільно поширити право військовослужбовців Управління державної охорони України вимагати дотримання такого режиму не тільки від громадян, але й від підприємств, установ і організацій.

Дещо неповним вбачається нами передбачене п.2 ч.1 ст.18 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1] право військовослужбовців Управління державної охорони України затримувати осіб, «які незаконно проникли або намагаються проникнути» на охоронювані об'єкти. Тим більше, що згідно з п.18, 19 Порядку забезпечення безпеки охоронюваних посадових осіб від 27.05.2011 р. [2] йдеться вже про значно ширший перелік підстав такого затримання (що в цілому відповідає положенням п.5 ч.1 ст.15 Модельного закону від 16.11.2006 р. № 27-6 [4], законопроекту від 20.09.2013 р. реєстр. № 3309 [3]), зокрема це також і здійснення правопорушення, порушення встановленого режиму, виявлення в особи заборонених речей, невиконання законних вимог військовослужбовців Управління державної охорони України. При цьому, по-перше, маємо вказати, що про «незаконність» проникнення на охоронювані об'єкти, як підставу затримання громадян, говорити не зовсім коректно, адже критерії допуску громадян на такі об'єкти визначені не у законодавчому порядку, а на підзаконному рівні. По-друге, цілком погоджуючись із обґрунтованістю тимчасового затримання громадян у разі порушення ними встановленого режиму чи виявлення в них заборонених речей, ще раз наголошуємо, що з метою забезпечення

максимального дотримання прав громадян актуалізується насамперед законодавче врегулювання хоча б у загальних рисах відповідних порушень режиму та переліку заборонених речей.

Крім цього, дещо нез'ясовною є сутність і правова природа вищерозглянутого права військовослужбовців Управління державної охорони України затримувати певних осіб. Не можна погодитись із деякою неточністю формулювання означеного права військовослужбовців Управління державної охорони України, яке п.2 ч.1 ст.18 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1] і п.18 Порядку від 27.05.2011 р. [2] формулюється як право «затримувати», а п.19 Порядку від 27.05.2011 р. [2] і законопроектом від 20.09.2013 р. реєстр. № 3309 [3] – вже як право «тимчасово затримувати». На нашу думку, тимчасовий характер є неодмінною рисою затримання як заходу державного примусу, тим більше з огляду на подальше передання військовослужбовцями Управління державної охорони України затриманих осіб іншим правоохоронним органам. Тому подібна неточність формулювання даного права військовослужбовців Управління державної охорони України може лише ускладнювати правозастосовну практику.

Зазначимо, що затримання як захід державного примусу має здійснюватись виключно на підставі та у порядку, визначеному законом. Згідно зі ст.ст.260-262 КпАП України від 07.12.1984 р. № 8073-X [5] адміністративне затримання визначено заходом забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. З огляду на це вбачається неприйнятним здійснення адміністративного затримання військовослужбовцями Управління державної охорони України у всіх випадках, що безпосередньо не пов'язані з вчиненням особою певного адміністративного проступку. Кримінально-процесуальне затримання за правилами ст.ст.207, 208 КПК України від 13.04.2012 р. № 4651-VI [6], у свою чергу, необхідно має бути пов'язане з вчиненням кримінального правопорушення.

Таким чином, затримання громадян військовослужбовцями Управління державної охорони України, у тому числі з передба-

чених у підзаконному порядку підстав, не може мати наперед визначеної адміністративної чи кримінально-процесуальної природи. У разі ж необхідності затримання громадян не у зв'язку з вчиненням ними правопорушень (а так само й перевірки їх документів, проведення особистого огляду громадян, огляду їх речей і транспортних засобів) його підстави і порядок, враховуючи особливі цілі та характер державної охорони, мають дістати вже окремого законодавчого врегулювання. При цьому, зважаючи на надання військовослужбовцям Управління державної охорони України права здійснювати адміністративне затримання, логічним, наприклад, було б покладення на них і відсутнього на сьогодні права складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Поза цим, неоднозначним виступає право військовослужбовців Управління державної охорони України спільно з відповідними підрозділами міліції тимчасово обмежувати або забороняти під час здійснення охоронних заходів рух транспортних засобів та пішоходів (п.3 ч.1 ст.18 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1], п.19 Порядку від 27.05.2011 р. [2]). І перш за все, слід зауважити, що дане право (втім як і вищерозглянуті) за своєю суттю є не стільки правом, як «правообов'язком» військовослужбовців Управління державної охорони України, який за наявності підстав має здійснюватись в обов'язковому порядку. Тому наголосимо на певній умовності розподілу прав і обов'язків військовослужбовців Управління державної охорони України. Це ж стосується й права військовослужбовців Управління державної охорони України не допускати громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, вимагати від них залишатися на конкретних місцях або залишити їх. До речі, назване право виявляє надто абстрактний характер, по суті не містячи жодних умов (підстав, рамок, меж) застосування військовослужбовцями Управління державної охорони України названих обмежень прав громадян.

Відносно доцільності права військовослужбовців Управління державної охорони України тимчасово обмежувати або заборо-

няти під час здійснення охоронних заходів рух транспортних засобів та пішоходів існують різні точки зору. Зокрема, законопроектом від 04.06.2010 р. реєстр. № 6486 пропонувалось вилучити дане право з огляду на вказані у Пояснювальній записці [7] випадки дорожньо-транспортних пригод з летальними наслідками, що мали місце через перекриття доріг для проїзду кортежів вищих посадових осіб. Проте тут маємо зважати на істотне значення цього права військовослужбовців Управління державної охорони України для забезпечення безпеки охоронюваних осіб, тим більше, що ч.3 ст.26-1 Закону України від 30.06.1993 р. № 3353-ХІІ [8] чітко встановлено граничні інтервали обмеження/заборони руху (десять хвилин до і три хвилини після проїзду відповідних осіб), що не має створювати значних незручностей звичайним громадян. Однак, варто погодитись, що законодавство повинно містити й додаткові гарантії адекватного і сумірного використання даного права військовослужбовцями Управління державної охорони України з метою недопущення зловживання ним і спричинення небезпеки для інших громадян та їх транспортних засобів.

До прав військовослужбовців Управління державної охорони України на рівні із вищевикладеним п.4 ч.1 ст.18 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1], п.19 Порядку від 27.05.2011 р. [2] включається й допоміжне право використовувати транспортні засоби, що належать «органам державної влади України, підприємствам, установам, організаціям і громадянам». У цілому дане право відповідає положенням п.8 ч.1 ст.15 Модельного закону від 16.11.2006 р. № 27-б [4] і подібне до аналогічного права міліції згідно з п.26 ч.1 ст.11 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [9]. Щоправда, маємо уточнити, що у разі використання військовослужбовцями Управління державної охорони України транспортних засобів інших органів державної влади України навряд чи має проводитись відшкодування завданих цим збитків їх власнику, яким є держава. Натомість, маючи на увазі потенційну важливість даного права для своєчасного реа-

гування на загрози безпеці охоронюваних об'єктів, прийнятним буде надання військовослужбовцям Управління державної охорони України можливості використовувати також й транспортні засоби органів місцевого самоврядування та органів влади Автономної Республіки Крим. При цьому, розглядаємо як позитив законодавче закріплення підстав такого використання транспортних засобів, яке хоч повністю й не знімає питання дотримання їх на практиці. Такі ж саме зауваження стосуються й права військовослужбовців Управління державної охорони України заходити на територію, в житлові та інші приміщення, а також використовувати під час проведення охоронних заходів відповідні засоби зв'язку.

Серед інших допоміжних прав військовослужбовців Управління державної охорони України слід назвати право позачергового придбання квитків на всі види транспорту та поселення в готелях (п.8 ч.1 ст.18 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1]). Як на нас, на сьогодні за сучасному стані розвитку транспортної і готельної інфраструктури особливої потреби у такому праві військовослужбовців Управління державної охорони України вже не вбачається. Натомість більш доречним і корисним могло б бути запропоноване законопроектом від 17.05.2012 р. реєстр. № 10480 [10] право військовослужбовців Управління державної охорони України на безоплатний проїзд у певних видах транспорту, зважаючи й на те, що аналогічне право, наприклад, вже мають співробітники міліції та Служби безпеки України (п.25 ч.1 ст.11 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ і п.15 ч.1 ст.25 Закону України від 25.03.1992 р. № 2229-ХІІ).

Окремої уваги заслуговує право військовослужбовців Управління державної охорони України зберігати, носити і застосовувати вогнепальну зброю та спеціальні засоби, провозити їх в усіх видах транспорту згідно з п.7 ч.1 ст.18 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1]. Застосування спеціальних засобів і вогнепальної зброї здійснюється на підставі ст.ст.12-15 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [9] з підстав і у порядку, що є загальним

для співробітників усіх правоохоронних органів. На рівні із цим очевидно, що реалізація такого відповідального права вимагає цілком конкретної й чіткої адаптації підстав застосування спеціальних засобів і вогнепальної зброї до специфіки і потреб правоохоронної діяльності саме Управління державної охорони України. При цьому, вказане уточнення підстав застосування спеціальних засобів і вогнепальної зброї повинно здійснюватись на законодавчому, а не на підзаконному рівні, як це сьогодні має місце згідно з п.22, 23 Порядку від 27.05.2011 р. [2]. З цією метою вбачається можливою імплементація у національне законодавство відповідних норм ст.ст.23-26 Модельного закону про державну охорону від 16.11.2006 р. № 27-6 [4].

Відзначимо й те, що профільний Закон України від 04.03.1998 р. прямо не передбачає право військовослужбовців Управління державної охорони України застосовувати заходи фізичного впливу. Заходи фізичного впливу (так само як і спеціальні засоби та військова зброя) становлять окремий різновид засобів впливу, застосування яких може бути достатньо для припинення правопорушень чи подолання протидії законним вимогам військовослужбовців, що підтверджується й положеннями ст.24 Модельного закону від 16.11.2006 р. № 27-6 [4]. У зв'язку із цим наголосимо, що єдино прийнятним може бути тільки законодавче (як за законопроектом від 20.09.2013 р. реєстр. № 3309 [3]), а не підзаконне (як за п.19 діючого Порядку від 27.05.2011 р. [2]) уповноваження військовослужбовців Управління державної охорони України здійснювати заходи фізичного впливу та використовувати службових собак.

Порівняно з правами військовослужбовців Управління державної охорони України їх обов'язки адміністративним законодавством розкриваються у ще більш загальних рисах. Не деталізуються обов'язки військовослужбовців Управління державної охорони України й у підзаконному відомчому регулюванні, хоча, як ми вже вказували, здійснення їх основних прав за наявності відповідних законних підстав стає обов'язковим. У цілому ж зако-

нодавче закріплення ст.17 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1] навіть мінімального переліку обов'язків військовослужбовців Управління державної охорони України є досить прогресивним порівняно з положеннями Модельного закону про державну охорону від 16.11.2006 р. № 27-6 [4].

На нашу думку, обов'язки військовослужбовців Управління державної охорони України мають безпосередньо ґрунтуватись на завданнях даного правоохоронного органу. Згідно із цим первинним обов'язком військовослужбовців повинно бути забезпечення безпеки органів охоронюваних державної влади та посадових осіб. Сьогодні ж одним із основних обов'язків військовослужбовців Управління державної охорони України виступає «наполегливо і послідовно втілювати в життя політику держави в сфері оборони і забезпечення національної безпеки України». При цьому, одразу необхідно зауважити покладення в основу даного обов'язку оціночного критерію. Через його абстрактність і неможливість об'єктивної оцінки, наприклад, «наполегливості» втілення військовослужбовцями Управління державної охорони України в життя відповідної державної політики даний обов'язок виявляє здебільшого формальний і декларативний характер. Такі ж зауваження стосуються й обов'язків військовослужбовців Управління державної охорони України щодо «суворого» додержання законодавства, «кваліфікованого» і «сумлінного» виконання покладених службових обов'язків, підтримання «належного» рівня знань і підготовки тощо.

До обов'язків військовослужбовців Управління державної охорони України серед іншого віднесено обов'язок «захищати і поважати конституційні права і свободи людини і громадянина, бути зразком високої культури, скромності та витримки» (п.4 ч.1 ст.17 Закону України від 04.03.1998 р. № 160/98-ВР [1]). Названий обов'язок захищати права громадян є головним, що вирізняє військовослужбовців Управління державної охорони України як співробітників правоохоронного органу від працівників інших державних органів. Щоправда,

як на нас, тут має йтися про захист і повагу не лише конституційних, але й всіх інших прав і свобод людини і громадянина.

Не можна не погодитись із обов'язком військовослужбовців Управління державної охорони України бути зразком високої культури, скромності та витримки, хоча такий обов'язок за своєю суттю є більш морально-етичним, аніж правовим. Взагалі ж, зважаючи на існуючу практику в органах внутрішніх справ, органах прокуратури й інших правоохоронних органах, можливим і доцільним постає ухвалення спеціального Етичного кодексу співробітників Управління державної охорони України, який би і визначав правила їх поведінки та професійної етики.

При цьому, у даному разі варто зауважити й загальні обов'язки військовослужбовців, визначені ст.ст.11-17 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України від 24.03.1999 р. № 548-XIV [11], ст.4 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України від 24.03.1999 р. № 551-XIV [12]. Такі обов'язки так само мають не суто лише правовий зміст, серед іншого покладаючи на військовослужбовців обов'язок «свято» додержуватись законодавства, «дорожити» бойовою славою, «поважати» бойові та військові традиції. Крім цього, загальні обов'язки військовослужбовців і вищезрозглянуті обов'язки військовослужбовців Управління державної охорони України багато у чому співпадають (хоч і з незначними відмінностями у формулюванні), зокрема щодо додержання законодавства та військових статутів, підвищення рівня професійних знань тощо. Вважаємо, що законодавчо закріплені обов'язки військово-службовців Управління державної охорони України мають бути приведені у відповідність із загальними обов'язками військовослужбовців, не дублюючи їх, а відображаючи специфіку служби в Управлінні державної охорони України. Такі обов'язки повинні бути більш конкретними й чіткими, а їх порушення прямо пов'язуватись з притягненням військовослужбовців до певних різновидів юридичної відповідальності.

Таким чином, чітке нормативно-правове закріплення і реальне вираження достатнього обсягу прав, обов'язків і гарантій військовослужбовців Управління державної охорони України виступає невід'ємним фактором ефективного забезпечення безпеки і нормального функціонування охоронюваних органів державної влади та посадових осіб. Основним напрямком вдосконалення статусу військовослужбовців Управління державної охорони України є збалансування їх прав, обов'язків і гарантій, узгодження законодавчого і підзаконного регулювання, адаптація статусу військовослужбовців відповідно до реальної правоохоронної сутності Управління державної охорони України.

Література

1. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України : від 04.03.1998 р., № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
2. 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.
3. 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>.
4. Модельный закон о государственной охране : Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ : от 16.11.2006 г., № 27-6 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_g01.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., - № 8073-X // ВВР Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

АНОТАЦІЯ

Виконано аналіз адміністративно-правового регулювання прав і обов'язків військовослужбовців Управління державної охорони України, визначено їх основні риси, сутність та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення правового забезпечення статусу військовослужбовців Управління державної охорони України.

SUMMARY

The analysis of administrative-legal regulation of the rights and duties of military of the Department of State Guard of Ukraine is made; also it was determined its main features, essence and value, as well as substantiated priority directions of improving the legal support of status of military of the Department of State Guard of Ukraine.

6. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13.04.2012 р., № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.

7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» (щодо заборони обмеження руху транспортних засобів)» від 04.06.2010 р., реєстр. № 6486 : від 04.06.2010 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=37860&pf35401=166033>.

8. Про дорожній рух : Закон України : від 30.06.1993 р., № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.

9. Про міліцію : Закон України : від 20.12.1990 р., № 565-XII // Відомості Вер-

ховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

10. Про внесення зміни до статті 18 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» щодо прав військовослужбовців Управління державної охорони України : Проект Закону України : від 17.05.2012 р., реєстр. № 10480 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=43411&pf35401=222913>.

11. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України : від 24.03.1999 р., № 548-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22. – Ст. 194.

12. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України : від 24.03.1999 р., № 551-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22. – Ст. 197.