

*Дмитро Єрмолаєв,
аспірант кафедри національної безпеки НАДУ*

Сучасний стан системи державного управління у сфері державної охорони органів державної влади України та посадових осіб

Досліджені та систематизовані основи функціонування системи державної охорони органів державної влади України та посадових осіб, розроблені рекомендації щодо вдосконалення організаційно-правових засад її функціонування та створення дієвих механізмів державного управління в цій сфері.

Ключові слова: національна безпека, державна охорона, правоохоронні функції, система державної охорони, уповноважений орган державної охорони, суб'єкти державної охорони, механізми взаємодії, державна політика забезпечення державної охорони.

Researched and systematized basis of the system functioning of the state guard of public authorities of Ukraine and officials, developed recommendations for improvement of legal basis for its functioning and establishment of effective mechanisms of government control in this sphere.

Key words: national security, state guard, law enforcement functions, the system of the state guard, authority of the state guard, state guard agents, mechanisms, public policy support of state guard.

Постановка проблеми. В сучасних реаліях необхідною передумовою протидії загрозам безпеці посадових осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона, є створення ефективних механізмів державного управління органами державної влади, які вживають заходів щодо державної охорони. Слід констатувати, що на сьогодні законодавча база, що регламентує діяльність у цій сфері, вже застаріла і не відповідає сучасним реаліям. Потребують розробки та наукового обґрунтування основні організаційно-правові та організаційно-структурні засади функціонування системи державної охорони та її складових.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найбільш ґрунтовні дослідження, які мають практичне значення для системи державної охорони, проведені колишнім начальником Управління державної охорони України В.І.Строгим, який у своєму дисертаційному дослідженні визначив основні організаційно-правові засади взаємодії Управління державної охорони України з іншими правоохоронними органами України щодо забезпечення безпеки вищих посадових осіб держави.

Інформаційну та теоретичну бази статті також становлять національне і зарубіжне законодавства, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні документи, статистичні дані, що стосуються зазначеної теми, тощо.

Невирішена частина загальної проблеми. Враховуючи те, що державна охорона в Україні як окремий вид правоохоронної діяльності існує досить невеликий проміжок часу, наукових досліджень або об'єктивних публікацій про функціонування зазначеної системи дуже мало, а тому в статті пропонується розглянути можливість застосування традиційних теоретичних засад та підходів до побудови системи державного управління у сфері державної охорони, запропонованих провідними науковцями в галузі державного управління.

Метою публікації є визначення основних актуальних проблем державного управління системою державної охорони та формування комплексу практичних рекомендацій щодо їх розв'язання.

Вклад основного матеріалу. Головним законодавчим актом, який регламентує діяльність у сфері державної охорони органів державної влади України та посадових осіб, є Закон України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" від 4 березня 1998 р. № 160/98-ВР [1].

Протягом останніх 12 років після прийняття зазначеного закону суттєво змінилися як зовнішні, так і внутрішні фактори впливу на сферу державної охорони органів державної влади України та посадових осіб (далі - державна охорона).

Насамперед це стосується змін, які відбулися в суспільно-політичному житті в середині України. Запроваджена у 2004 р. конституційна реформа визначила новий формат взаємовідносин між гілками влади і поряд з цим породила багато суперечностей між старою та новою моделями державного управління. Окремі події останніх п'яти років красномовно свідчать про те, що законодавство у сфері забезпечення національної безпеки України, неспроможне достатньою мірою запобігти виникненню конфліктних ситуацій між правоохоронними органами, які стають заручниками вирішення політичних питань шляхом їх використання різними групами впливу.

Варто нагадати події 2007 р. навколо Генеральної прокуратури України, коли неузгодженість дії правоохоронних органів ледве не призвела до озброєного протистояння між Управлінням державної охорони України, яке здійснювало на постійній основі охорону будинку Генеральної прокуратури, та спецпідрозділом МВС України, а також події 2008 р., коли окремі народні депутати України вчинили дії, що порушували нормальне функціонування Центральної виборчої комісії України, Фонду державного майна, судів та інших державних установ.

Однією з причин такого стану є відсутність чіткого законодавчого визначення системи державної охорони, її суб'єктів, їх функцій та повноважень, а головне - меж відповідальності органів державної влади у сфері державної охорони. Глибинні причини таких суперечностей криються в недосконалому законодавстві, що регламентує всю систему забезпечення національної безпеки держави.

Не менш важливими з погляду необхідності вдосконалення системи управління національною безпекою є забезпечення виконання вимог основного стратегічного документа в цій сфері - Стратегії національної безпеки України [2]. Не можна не погодитись з професором Г.П.Ситником, який, проаналізувавши стан виконання заходів Стратегії національної безпеки, констатував, що цей документ не став дороговказом у діяльності

органів державної влади через безвідповідальність та зневажливе ставлення управлінської еліти до питань стратегічного планування у сфері національної безпеки [3].

В.Горбулін та О.Литвиненко так охарактеризували сучасний стан розвитку безпекової ситуації і всередині України: "Залишається далеко недостатньою ефективність механізмів прийняття та виконання державних рішень, що спричиняється тривалою політичною нестабільністю, корумпованістю та непрофесіоналізмом державної служби, зрощенням бізнесу й політики. На небезпечно високому рівні залишаються загрози економічній, екологічній та соціальній безпеці України" [4].

Ураховуючи те, що, за висновками експертів, сучасна Україна перебуває під впливом загроз переважно внутрішнього характеру, насамперед потребують розробки та впровадження новітні моделі протидії цим загрозам у різних сферах життєдіяльності суспільства. В цьому контексті необхідною передумовою формування системи державної охорони України є визначення основних принципів та механізмів державного управління як цією системою в цілому, так і її окремими елементами.

Недостатнє визначення в чинному законодавстві організаційно-правових засад функціонування цієї системи державної охорони та її суб'єктів без суттєвого його вдосконалення унеможливує формування сучасної моделі протидії реальним та потенційним загрозам у сфері державної охорони.

Намагаючись визначити певні невідповідності існуючого законодавчого забезпечення державної охорони сучасним вимогам та реаліям, спробуємо проаналізувати окремі положення Закону України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" та сформулювати власні пропозиції щодо його вдосконалення.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" від 4 березня 1998 р. № 160/98-ВР, під державною охороною органів

державної влади України та посадових осіб розуміється як система організаційно-правових, режимних, оперативно-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, що здійснюються спеціально уповноваженими державними органами з метою забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів, визначених цим законом.

Такою дефініцією поняття державної охорони було чітко окреслено сферу діяльності "спеціально уповноважених державних органів", де об'єктом, на який спрямовуються вказані заходи, є "органи державної влади України та посадові особи". При цьому, визначаючи мету спільних дій цих органів як "забезпечення нормального функціонування органів державної влади України, безпеки посадових осіб та об'єктів ...", законодавець не встановив чітких критеріїв ефективності у сфері державної охорони, оскільки критерій "нормальне функціонування" не може характеризувати якість заходів безпеки.

На нашу думку, насамперед не відповідає сучасним вимогам існуюче визначення державної охорони органів як системи окремих заходів.

Використовуючи системний підхід в організації державного управління, державну охорону слід сприймати не як систему організаційно-правових, інженерно-технічних ... та інших заходів, а як систему (сукупність) органів державної влади, що в межах своєї компетенції виконують завдання (кожен своє, не дублюючи інших) системи державної охорони.

Тут доречно навести визначення системи, запропоноване Н.Нижник та О.Машковим. "Система - сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, що складають цілісне утворення. Єдність системи виявляється у такій взаємній залежності її компонентів, коли із зміною одного з них міняються й усі інші, що впливає на систему в цілому. Основними характеристиками всякої системи є структура її

елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині її та з навколишнім оточенням" [5].

При цьому, визначаючи державну охорону як систему державних органів, слід обов'язково чітко розмежовувати об'єкти та суб'єкти державної охорони.

Необхідність цього для систем визнають і науковці. Н.Нижник та О.Машков зазначають, що, "аналізуючи державне управління як цілеспрямований процес, не можна не звернути увагу на те, чия мета реалізується в процесі управління, тобто кому потрібне це управління. Необхідно розглянути поняття - об'єкт, що є джерелом цілей, які реалізуються управлінням та суб'єкт. При цьому під суб'єктом не обов'язково розуміти конкретну особистість. Це може бути група людей, об'єднаних за певною ознакою, і навіть якщо розглядати управління глобально, - глобальними об'єктами, такими, наприклад, як навколишнє середовище".

Якщо об'єкти державної охорони більш-менш чітко визначені, то суб'єкти, що відповідно до ст. 10 Закону України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" трактуються як "органи, які здійснюють державну охорону" [1], на нашу думку, сьогодні не охоплюють всі державні органи, які в межах своєї компетенції беруть участь у здійсненні державної охорони, та не відображають у повному обсязі організаційну структуру системи державної охорони, розподіл функцій між її суб'єктами, їх взаємозв'язок всередині системи та з навколишнім оточенням.

Загострення проблем безпеки людства зумовили необхідність створення системи протидії тероризму і в Україні. Так, прийнятий у 2003 р. Закон України "Про боротьбу з тероризмом" [6] визначив організаційно-правові засади діяльності органів державної влади у сфері боротьби з тероризмом. При цьому було чітко визначено перелік суб'єктів, які забезпечують захист державних інтересів від загрози терористичних актів.

Зважаючи на те, що всі без винятку суб'єкти боротьби з тероризмом у межах своєї компетенції беруть участь в заходах державної охорони, вони обов'язково мають бути віднесені до суб'єктів системи державної охорони органів державної влади України та посадових осіб з визначенням функцій, повноважень та відповідальності у сфері їх діяльності.

Також виходячи з принципів загальної теорії управління кожна складна система державного управління повинна мати орган управління нею. Доречно зазначити, що в чинному законодавстві України вже закладені певні організаційно-структурні засади нової системи державної охорони. Так, ст. 10 закону визначено, що "державна охорона здійснюється Управлінням державної охорони України", а згідно із Законом України "Про загальну структуру і чисельність Управління державної охорони України" [7] Управління державної охорони України ієрархічно очолює "орган управління державною охороною України". Інакше кажучи, законодавець вже визначив, що управління системою заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими державними органами у сфері державної охорони, має покладатися на Управління державної охорони України, при цьому воно наділяється правом справляти координуючий та регулювальний вплив на суб'єктів системи державної охорони з метою організації ефективного функціонування та розвитку всієї системи.

Виходячи з цього постає запитання: "Чи забезпечений зазначений "орган управління державною охороною України" законодавчою базою для здійснення державного управління у сфері державної охорони? Можна з впевненістю стверджувати, що на сьогодні законодавством повною мірою не визначені механізми державного управління суб'єктами системи державної охорони.

У сучасній науці державного управління механізми управління визначаються як складові частини системи управління, що справляють вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності об'єкта управління. Фактори

управління для організації можуть бути внутрішніми (коли йдеться про механізм управління організацією) або зовнішніми (коли йдеться про механізм взаємодії з іншими організаціями).

Якщо внутрішні фактори в Управлінні державної охорони України визначені розд. III Закону України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб", то зовнішні фактори управління, тобто механізми взаємодії Управління державної охорони України з іншими спеціально уповноваженими державними органами та механізми їх взаємодії між собою у сфері державної охорони, чітко не визначені жодним законодавчим актом.

Неприпустимим у таких умовах є регулювання порядку взаємодії суб'єктів такої важливої для національної безпеки галузі, як державна охорона, виключно на рівні міжвідомчих наказів. З огляду на це наявність або відсутність окремих положень, що визначають відповідальність того чи іншого державного органу, залежить від суб'єктивного ставлення керівника цього органу, що вкрай негативно впливає на якість виконання покладених на державну охорону завдань.

На думку Л.П.Юзькова, існують два основних підходи до визначення поняття "механізм": структурно-організаційний та структурно-функціональний. Згідно з першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу явищ, процесів, а механізм держави це "сукупність установ", через які здійснюється "державне керівництво суспільством". Згідно з другим підходом при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, а й на його динаміці, реальному функціонуванні [8].

Ю.А.Тихомиров вважає, що "механізм управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків. Це дає змогу розглядати механізм управління як ефективний засіб пізнання реальної дійсності і

науково обґрунтованого впливу на процеси, що відбуваються" [9].

Тому організація державного управління системою державної охорони має переважно базуватися на ефективній взаємодії між її суб'єктами.

Не менш важливими для забезпечення ефективного функціонування системи державного управління у сфері державної охорони є вироблення та упровадження сучасних принципів управління в зазначеній сфері. Ці принципи мають визначати вимоги до системи, структури, організації і процесу державного управління.

Зважаючи на це обов'язковим при створенні системи державної охорони є саме встановлення основних принципів управління суб'єктами цієї системи, найголовніше - розуміння цих принципів. У нашому випадку йдеться про вироблення єдиних принципів управління такими об'єктами управління, як наприклад, підрозділи Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства оборони, інших потужних державних органів, діяльність яких має скоординуватися єдиним органом управління у цій сфері - Управлінням державної охорони України.

Зазначимо, що суб'єкти системи державної охорони можуть ефективно діяти лише в тісному контакті і за умови дієвої взаємодії та координації. Саме тому потребує суттєвого вдосконалення система управління й координації діяльності спецслужб, що слід враховувати у процесі підготовки нових редакцій законодавчих актів, що регламентують діяльність органів державної влади у сфері державної охорони.

Безперечно, сталий розвиток України, гарантування безпеки людини і громадянина, інші ознаки розвитку демократичного суспільства в умовах існування загроз функціонуванню органів державної влади та безпеці керівництва держави неможливі. А тому потребують удосконалення організаційно-правові засади функціонування системи державної охорони з метою підтримання її високої ефективності та у стані

готовності до виконання завдань за призначенням. При цьому систему державної охорони слід сприймати як невід'ємну складову (підсистему) в Системі забезпечення національної безпеки (СЗНБ), на необхідності формулювання та законодавчого визначення якої акцентують увагу більшість провідних сучасних науковців у сфері національної безпеки.

Висновки. Отже, спираючись на аналіз сучасного стану сфери державної охорони органів, можна констатувати, що в сучасних умовах великого значення набуває формування вітчизняної наукової бази розвитку системи державної охорони органів державної влади України та посадових осіб. Це дасть можливість забезпечити її поступальний розвиток на основі вітчизняних досліджень та аналізу тенденцій розвитку аналогічних сучасних світових систем забезпечення безпеки.

Оскільки за роки існування системи забезпечення державної охорони незалежної України майже відсутні наукові публікації (монографії, дисертації), присвячені комплексному розгляду принципів, форм та критеріїв здійснення державної охорони, то рівень законодавчого, наукового, матеріально-технічного забезпечення цієї сфери не відповідає сучасним вимогам. Тому, визначаючи напрями розвитку державної охорони, її роль і місце у сфері забезпечення національної безпеки, необхідно зважати на те, що більшість існуючих принципів побудови системи державної охорони отримані емпіричним шляхом та базуються на стереотипах побудови систем забезпечення безпеки радянських часів, які не враховують змін, що відбулися останнім часом у державі в економічній, соціальній, політичній та інших сферах.

Такий стан справ у сфері державної охорони вказує на необхідність розробки та запровадження нових моделей реагування на загрози в цій сфері, що вимагає більш чіткого законодавчого визначення ролі і місця підсистеми державної охорони в системі забезпечення національної безпеки України.

Перспективи подальших розвідок. Подальшого дослідження потребують формулювання та наукове

обґрунтування нового понятійно-категорійного апарату системи державної охорони, розробка моделі системи, основних механізмів координації та взаємодії її суб'єктів, а також їх подальша імплементація до основних організаційно-правових засад функціонування суб'єктів забезпечення національної безпеки у сфері державної охорони.

Список використаних джерел

1. Закон України про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Офіц. текст із змін. станом на 16 листоп. 2008 р. - Офіц. вид. // Відом. Верхов. Ради України. 1998. - № 35. - Ст. 236.

2. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. // Офіц. вісн. України. - 2007. № 11. - С. 7. - Ст. 389.

3. *Ситник Г. П.* Проблеми державного управління у сфері національної безпеки / Г. П. Ситник. - К. : Наук.-інформ. вісн. з держ. упр. : шокварт. наук., інформ. журн. - 2009. - № 1. - С. 18-27.

4. *Горбулін В. П.* Національна безпека: український вимір / В. П. Горбулін, О. В. Литвиненко. - К. : ПП "Інтертехнологія", 2008. 14 с.

5. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков. - К. : Вид-во УАДУ, 1998. - 27 с.

6. Закон України про боротьбу з тероризмом: за станом на 20 берез. 2003 р. - Офіц. вид. // Відом. Верхов. Ради. - 2003. № 25. - Ст. 180.

7. Закон України про загальну структуру і чисельність Управління державної охорони України: за станом на 31 груд. 2006 р. // Відом. Верхов. Ради України. - 2006. - № 2 / 2-3. - С. 71. - Ст. 50.

8. *Юзьков Л. П.* Государственное управление в политической системе развитого социализма / Л. П. Юзьков. - К. : Вища шк., 1983. - 156 с.

9. *Тихомиров Ю. А.* Курс Административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. - М. : Юринформцентр, 1998. - 798 с.