

Кузнецов Віталій Володимирович,
завідувач кафедри гуманітарних та
загальноправових дисциплін Інституту
управління державної охорони України
Київського національного університету імені
Тараса Шевченка, доктор юридичних наук,
професор

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРЕВЕНТИВНОЇ ФУНКЦІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ

Анотація. У статті досліджено особливості нормативного регулювання превентивної функції Управління державної охорони України. Констатовано, з одного боку, розширення переліку інструментів забезпечення державної охорони (за рахунок загальної превенції), з іншого – відбувається звуження тих задач, які задекларовані та реально реалізуються Управлінням державної охорони України (щодо запобігання корупції). На підставі проведеного дослідження обґрунтовано розширення реальних повноважень для Управління державної охорони України для запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона; та перегляд у бік зменшення кількості посадових осіб та об'єктів щодо яких здійснюється державна охорона.

Ключові слова: державна охорона, корупція, правоохоронний орган, правопорушення, превентивна функція.

Annotation. The article deals with the peculiarities of the normative regulation of the preventive function of the Department of State Guard of Ukraine. On the one hand, it is stated, that the list of state guard tools is extended (due to general prevention), on the other hand, the tasks declared and actually implemented by the Department of State Guard of Ukraine are restricted (concerning the prevention of corruption). Based on the research, the extension of real powers for the Department of State Guard of Ukraine has been substantiated in order to prevent unlawful attacks on officials, members of their families and objects that are subject to state guard; as well as a revision towards reducing the number of state guarded officials and objects has been suggested.

Keywords: state guard, corruption, law enforcement body, offenses, preventive function.

Загострення у березні 2019 р. політичної боротьби в контексті чергових виборів Президента України є хоча й прогнозованим, але й небезпечним фактором для національної безпеки. Пригадаймо, хоча б проведення 9 березня 2019 р. масових акцій протесту партією «Національний корпус» і рухом «Національні дружини» біля будівлі Адміністрації Президента України й намаганням прорвати кордон правоохоронців. В цей же день сутички повторились у Черкасах, де

відбувався мітинг за участю глави держави після урочистостей на честь 205-ї річниці народження Тараса Шевченка. Кілька десятків націоналістів намагалися прорватися на сцену до Петра Порошенка, їм завадила правоохоронці й відбулось зіткнення, внаслідок якого 22 поліцейських було поранено.

Отже сьогодні загрози для Президента України та органів державної влади України стають реальністю, наслідки яких очевидні та створюють ризики для існування державного суверенітету та демократичного конституційного ладу України. Для ефективної протидії цим потенційним та реальним загрозам необхідна виважена превентивна діяльність відповідних правоохоронних органів. Серед таких державних органів помітне місце займає Управління державної охорони (УДО) України, яке знаходиться на останньому рубежі захисту національних інтересів України.

Як відомо, згідно зі статтями 10, 11 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 р., державна охорона здійснюється УДО України, яке є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України. Відповідно до ст. 12 Закону на УДО України покладаються такі завдання: «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 їх 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» [1].

Отже серед вказаних завдань чітко прослідковується превентивна функція УДО України. Зокрема, державна охорона здійснюється шляхом: «1) проведення профілактичних заходів з метою запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення і полягає в попередженні правопорушень шляхом виявлення причин, що породжують правопорушення, а також умов, які сприяють їх вчиненню, та вжиття заходів щодо їх усунення; 2) пошуку і фіксації 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; 3) запобігання протиправним посяганням» [2, с. 105–106]. Вжиття відповідних профілактичних заходів безпосередньо закріплено в статтях 12, 15

Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб».

Такі нормативні положення викликають певні питання: чи планує УДО України трансформувати власні повноваження для реалізації вказаної функції; чи такі межі профілактичної функції відповідають чинному законодавству; чи достатньо таких повноважень УДО України для реалізації вказаної функції?

По-перше, УДО України вже підготувало проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державної охорони органів державної влади України та посадових осіб», в якому, зокрема пропонується змінити назву вказаного правоохоронного органу на Службу державної охорони України. Аналіз даного законопроекту не дозволяє говорити про принципів змін в повноваженнях та задачах цього органу. Отже УДО України не пропонує розширити межі профілактичної функції, яку виконує цей правоохоронний орган спеціального призначення.

По-друге, ст. 12 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» покладає на УДО України таке завдання як запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона, їх виявлення та припинення, а в ст. 15 вказаного Закону фактично відбувається розширення цієї задачі через «проведення профілактичних заходів з метою запобігання протиправним посяганням». Чи відповідає така задача засобам її реалізації? На нашу думку – ні. УДО України не може здійснювати превентивну діяльність щодо будь-яких протиправних посягань (наразі цією категорією охоплюються не тільки кримінальні правопорушення, але й адміністративні правопорушення, дисциплінарні, цивільні тощо). Також слід пригадати ст. 16–162 вказаного Закону, які уповноважують військовослужбовців УДО України дотримуватися вимог антикорупційного законодавства та встановлюють певні обмеження та відповідальність за їх порушення (особливості застосування антикорупційного законодавства передбачені, зокрема в Указі Президента України «Про Положення про проходження військової служби за контрактом військовослужбовцями УДО України» від 19 жовтня 2007 р. № 982, а головною метою Антикорупційної програми Управління державної охорони України на 2018 рік (Наказ УДО України від 21 серпня 2018 р. № 321) є запобігання і протидія корупції в УДО України).

Отже слід констатувати, з одного боку, розширення переліку інструментів забезпечення державної охорони (за рахунок загальної превенції), з іншого – відбувається звуження тих задач, які задекларовані та реально реалізуються УДО України (щодо запобігання корупції).

Тому для вирішення відповідних нормативних розбіжностей пропонується внести зміни та доповнення в Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»: 1) доповнити абзацом дев'ятим ст. 12: «запобігання корупції серед військовослужбовців і працівників Управління державної охорони

України, їх виявлення та припинення»; 2) пункт 5 ст. 15 викласти у такій редакції: «проведення профілактичних заходів з метою запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією серед військовослужбовців і працівників Управління державної охорони України».

По-третє, на нашу думку, чинних повноважень УДО України недостатньо для реалізації превентивної функції. Оскільки складна соціально-політична ситуація (наявні як зовнішні, так і внутрішні загрози) в країні потребує розширення реальних повноважень відповідного правоохоронного органу для запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюється державна охорона. Наприклад, згідно ст. 10 проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державної охорони органів державної влади України та посадових осіб», пропонується Службі державної охорони України дозволити в межах своєї компетенції організовувати взаємодію між державними органами та координувати заходи, пов'язані із здійсненням державної охорони. Також потребують оновлення спільні накази між правоохоронними органами під час здійснення державної охорони.

Одночасно з цим, пропонуємо переглянути кількість осіб та об'єктів щодо яких здійснюється державна охорона, зокрема внести зміни до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» наступного змісту: «1. У місцях постійного і тимчасового перебування державною охороною забезпечуються: Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Голова Верховного Суду. 2. Особи, які тимчасово виконують обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду» [3, с. 19]. Це дозволить якісно оптимізувати наявні сили та засоби УДО України при реалізації превентивної функції.

Список використаних джерел

1. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до закону : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/160/98-vp>.

2. Ткаченко О. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності УДО України : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олександр Олександрович Ткаченко ; Нац. авіаційний ун-т. – К. : Б.в., 2013. – 232 с.

3. Кузнецов В. В. Кримінально-правовий захист державного діяча як напрям забезпечення державної безпеки / В. В. Кузнецов // Реформування державної безпеки: історія, сучасність, перспективи : матер. підсумкової науково-теоретичної конференції (Київ, 19 травня 2016 р.) [Електронні дані]. – К. : Інст. УДО КНУ імені Тараса Шевченка, 2016. – С. 13–19. – Режим доступу до статті : http://www.indo.knu.ua/images/DocsD1%97_19.05.2016.pdf.