

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК: 35.088

### СТВОРЕННЯ І ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В РОЗРІЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Олександр Комісаров, Віталій Покайчук**

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,  
проспект Гагаріна, 26, м. Дніпропетровськ, Україна, 49005,  
e-mail: k\_tsp@dduvs.in.ua*

Розглянуто оцінки впливу діяльності сил охорони правопорядку на забезпечення державної безпеки України. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку. Обґрунтовано необхідність створення та функціонування державної системи сил охорони правопорядку, як гаранта забезпечення державної безпеки України.

**Ключові слова:** державна безпека; сили охорони правопорядку; службово-бойова діяльність; надзвичайні ситуації; державна система сил охорони правопорядку; функціональна та територіальна підсистеми державної системи сил охорони правопорядку.

Цивілізаційний вибір українського народу та задекларований шлях інтеграції до європейського соціуму пов'язані із курсом на побудову в Україні правової держави, яка забезпечує ефективну охорону прав і свобод людини і громадянина, верховенство права в усіх сферах суспільного життя та залишається одним із головних напрямів державного будівництва. Подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням якості й ефективності діяльності сил охорони правопорядку.

Орієнтиром розвитку людства на шляху до цивілізованого суспільства завжди було досягнення стану, в якому людині не загрожує жодна небезпека – ні соціального, ні природного, ні техногенного, ні воєнного характеру.

В умовах поглиблення економічної кризи, дезінтеграційних процесів, що дестабілізують державний устрій, посилення протиріч між інтересами різних соціальних груп та верств населення створюються передумови для виникнення кризових ситуацій соціального, воєнного, техногенного та природного характеру, що загострюють оперативну обстановку, в якій доводиться діяти силам охорони правопорядку, вирішуючи водночас відповідні завдання з підтримання публічної безпеки та порядку. Постають додаткові завдання, різко зростає обсяг роботи, виникає необхідність особливої організації управління.

Загострення проблеми забезпечення національної безпеки України у її основних сферах зумовлено появою нових і збільшенням рівня традиційних зовнішніх загроз національним інтересам, корупцією, правовим нігілізмом, організованою злочинністю, незаконною міграцією, соціально-економічною та

політичною нестабільністю, протистоянням різних гілок влади. Саме ці загрози доволі деструктивно впливають на національну безпеку. Їхню нейтралізацію, згідно з чинним законодавством, покладають здебільшого на сили охорони правопорядку. Водночас їхню діяльність регулюють законодавчими актами, які лише частково враховують специфіку умов надзвичайних ситуацій певної генези. Це обумовлено, насамперед, відсутністю належного науково-методичного забезпечення такої діяльності, недостатньою організацією та координацією наукових досліджень у правоохоронній сфері, несформованістю відповідної галузі науки та її системного функціонування, яка передбачає міждисциплінарну інтеграцію окремих напрямів у систему наук з проблем національної безпеки. На тлі посилення загроз і зростання нестабільності у світі постають нові виклики міжнародній безпеці у сировинній, енергетичній, фінансовій, інформаційній, екологічній і продовольчій сферах. А такі загрози, як поширення зброї масового ураження, міжнародний тероризм, транснаціональна організована злочинність, нелегальна міграція, піратство, ескалація міждержавних і громадянських конфліктів, стають дедалі інтенсивнішими, охоплюючи нові регіони і держави. Зростають регіональні загрози міжнародній безпеці, які за своїми негативними наслідками можуть набувати глобальних масштабів.

Спостерігається небезпечна тенденція перегляду національних кордонів поза нормами міжнародного права. Різновекторні геополітичні впливи на Україну в умовах неефективності гарантій її безпеки, «заморожених» конфліктів поблизу її кордонів, а також критична зовнішня залежність національної економіки обумовлюють уразливість держави, послаблюють її роль на міжнародній арені та виштовхують на периферію світової політики, у «сіру зону безпеки».

Нагальними залишаються внутрішні виклики національній безпеці.

Консервація неефективної пострадянської суспільної системи, насамперед державної влади, викривлення демократичних процедур, що штучно стримують процеси кадрового оновлення державних органів, обумовлюють слабкість, а іноді й неспроможність держави виконувати її функції (передусім у сфері захисту прав і свобод людини й громадянина), зростаючу недовіру до держави з боку суспільства.

Ці чинники, поряд із незадовільним станом системи забезпечення національної безпеки, перешкоджають розв'язанню нагальних проблем суспільного розвитку, породжують політичну радикалізацію, спричиняють зростання екстремістських настроїв і рухів, що у стратегічній перспективі може створити реальну загрозу національному суверенітету і територіальній цілісності України.

Дослідженню проблемних питань забезпечення внутрішньої безпеки держави силами охорони правопорядку присвячені праці: О. М. Бандурки, Р. А. Калюжного, В. В. Конопльова, О. В. Копана, В. К. Колпакова, І. О. Кириченка, С. О. Кузніченка, В. І. Олефіра, В. П. Петкова, О. Н. Ярмиша та ін.

Відзначено особливу роль органів внутрішніх справ та їхню здатність до екстреного кваліфікованого реагування на надзвичайні ситуації у працях

М. О. Демидова, В. В. Крикуна, В. В. Крутова, В. М. Кульчицького, В. А. Лаптія, А. Ф. Майдікова, Ю. Б. Оболенського, В. М. Плішкіна, А. І. Пясецького, М. Б. Саакяна, А. С. Спаського, О. М. Шмакова.

Зазначені автори дослідили лише окремі практичні аспекти службово-бойової діяльності окремих структурних елементів системи сил охорони правопорядку без урахування значення та масштабності створення та функціонування самої системи для державної безпеки країни.

Головним завданням цієї статті є надання оцінки впливу діяльності сил охорони правопорядку на забезпечення державної безпеки України.

На наш погляд, для України питання забезпечення національної безпеки постають доволі гостро, що пояснюємо: потребою створення сприятливих умов для подальшого розвитку українського суспільства та держави; перебігом перманентної фінансової економічної кризи; порушенням прав і свобод людини і громадянина в державі та за її межами; зростанням рівня організованої злочинності та корупції; поширенням загрози тероризму, неконтрольованого розповсюдження зброї і вибухових речовин, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; загрозливим станом довкілля; погіршенням демографічної ситуації; появою нових видів злочинів (кібертероризм, екстремізм, неофашизм, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму тощо).

Обов'язковою передумовою належного захисту національних інтересів і протидії названим загрозам є створення та ефективне функціонування системи забезпечення національної безпеки.

Аксіомою, на наш погляд, є й те, що у зазначеній системі провідну роль відіграють сили охорони правопорядку.

Аналізуючи дослідження цієї сфери, слід погодитись з думкою В. І. Лазутко, що нині немає єдиної позиції щодо визначення суб'єктів службово-бойової діяльності (виду правоохоронної діяльності, для якої характерне забезпечення внутрішньої безпеки держави, що полягає у виконанні правоохоронних завдань через їхню службову діяльність (правоохоронними методами), а у разі загострення оперативної обстановки – й військовими методами [1, с. 267]) та належності окремих структур і підрозділів правоохоронних органів до категорії «сили охорони правопорядку» [2, с. 357].

Визначаючи сили охорони правопорядку, автори наводять доволі детальний і чіткий перелік суб'єктів службово-бойової діяльності. До останніх зачислено такі структури:

Міністерство внутрішніх справ України – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який спрямовує та координує діяльність:

– Національної поліції України – центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [3, ст. 1];

– Національної гвардії України – військового формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя,

прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [4, ст.1];

– Державної прикордонної служби України – центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [5, ст. 1];

– Державної служби України з надзвичайних ситуацій – центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їхньому виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [6, ст. 1];

– Державної міграційної служби України – центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [7, ст. 1].

Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [8, ст. 1], на який у межах визначеної законодавством компетенції покладається захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці [8, ст. 2].

Військова служба правопорядку у Збройних силах України – спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних сил України у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях, військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних силах України, їхнього припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних сил України, а також для захисту майна Збройних сил України від розкрадання

та інших протиправних посягань, а також для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах [9, ст. 1].

Управління державної охорони України є державним правоохоронним органом спеціального призначення, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України [10, ст. 11]; на нього покладають: завдання здійснення державної охорони щодо органів державної влади України; забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюють державну охорону, за місцем їхнього перебування як на території України, так і за її межами; забезпечення безпеки членів сімей посадових осіб, які проживають разом з ними або супроводжують їх; запобігання протиправним посяганням на посадових осіб і членів їхніх сімей та об'єкти, щодо яких здійснюють державну охорону, їхнє виявлення та припинення; охорони об'єктів, щодо яких здійснюють державну охорону; забезпечення безпечної експлуатації транспортних засобів, призначених для посадових осіб, щодо яких здійснюють державну охорону; участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом [10, ст. 12].

Слід погодитись з позицією В. І. Лазутко, що зазначений перелік не є вичерпним. Окрім того, некоректно під час визначення сил охорони правопорядку вказувати конкретні підрозділи правоохоронних органів, адже зазначені військові формування мають у своєму складі значно більший перелік підрозділів, що здатні виконувати завдання в особливих умовах та за виникнення надзвичайних обставин [2, с. 359].

Зазначимо, що перелічені вище суб'єкти службово-бойової діяльності співпрацюють, координують свою діяльність, взаємодіють і взагалі виконують службово-бойові завдання. Однак практика виконання таких завдань невтішна, оскільки простежується незлагодженість дій під час їхнього виконання, дублювання функцій структурними підрозділами навіть всередині одного відомства (не кажучи про міжвідомчу координацію), небажання співпраці та обмін оперативною інформацією на різних рівнях і, як наслідок, – численні втрати особового складу під час проведення спеціальних операцій.

У зв'язку з цим актуалізується питання створення державної системи сил охорони правопорядку, яка на національному рівні забезпечуватиме координацію діяльності сил охорони правопорядку, взаємодію суб'єктів, усунуватиме актуальність якості їхнього всебічного забезпечення тощо.

Для успішної боротьби з виникненням, попередженням виникнення та подоланням наслідків надзвичайних ситуацій у їхній генезі необхідна цілеспрямована державна політика та створення основного інструменту її реалізації – системи сил охорони правопорядку.

Реалізацію такої державної політики у сфері національної безпеки здійснюють на основі та через відповідні нормативно-правові акти, нормативні документи, виконання державних, регіональних, науково-технічних цільових програм, планів розвитку.

Як засвідчує практика службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку, на рівні центральних органів виконавчої влади і на рівні територіальних підрозділів існують: відомчі та структурні підходи до вирішення

завдань; тактика застосування сил та засобів, покликаних на попередження, припинення і локалізацію надзвичайних ситуацій у їхній генезі.

Це спричиняє неузгодженість дій центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних управлінь і структурних підрозділів цих управлінь у частині виконання покладених на них завдань та загалом – до зниження ефективності роботи із забезпечення державної безпеки України.

Виходячи з цього, створення і функціонування державної системи сил охорони правопорядку забезпечить координацію та злагодженість дій центральних органів виконавчої влади, їхніх територіальних управлінь з виконання перелічених завдань.

На нашу думку, державну систему сил охорони правопорядку слід визначити як сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері забезпечення національної безпеки у мирний час та в особливий період.

Кабінетові Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України необхідно спрямовувати й координувати керівництво державною системою сил охорони правопорядку.

Необхідно також, щоб державна система сил охорони правопорядку налічувала постійно діючі функціональні й територіальні підсистеми та їхні ланки.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Шмаков О. М. Словник офіцера внутрішніх військ з воєнно-наукових питань / О. М. Шмаков. – Х. : Військовий ін-т ВВ МВС України, 2005. – 362 с.
2. Лазутко В. І. Сили охорони правопорядку: проблемні питання визначення та характеристики / В. І. Лазутко // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 357–363.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page>.
4. Про Національну гвардію України: Закон України № 876-VII від 13.03.2014 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/876-18/page>.
5. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України № 533 від 16.10.2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>.
6. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>.
7. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України № 360 від 20.08.2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.
8. Про Службу безпеки України: Закон України № 2229-XII від 25.03.1992 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/page>.
9. Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України: Закон України № 3099-III від 07.03.2002 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3099-14>.
10. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України № 160/98-ВР від 04.03.1998 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України.

## **ESTABLISHMENT AND FUNCTIONING OF FORCE BY LAW ENFORCEMENT OF SECURITY STATE SECURITY OF UKRAINE**

**Olexander Komisarov, Vitalii Pokaichuk**

*State University of Internal Affairs,*

*26, Naharina Avenue, Dnipropetrovsk, Ukraine, 49005,*

*e-mail: k\_tsp@dduvs.in.ua*

The article examines the impact assessment of law enforcement forces on the national security of Ukraine. Analyzed regulatory support service and military forces of law and order.

Under conditions of a deepening economic crisis, disintegration processes which destabilize the polity, increasing contradictions between the interests of different social groups and strata of society are prerequisites for the emergence of crises of social, military, technological and natural disasters, exacerbating the situation, which have to act forces protection the rule of law while deciding the appropriate task to maintain public safety and order. Various issues additional tasks, dramatically increasing the amount of work there is a need of special management.

The necessity of the establishment and functioning of the state system of forces law enforcement – a set of management capabilities of central and local executive authorities of the Autonomous Republic of Crimea, which ensure the implementation of state policy in the sphere of national security that would be nationally ensured implementation of state policy in national security in peacetime and in times of crisis.

The management system of state law enforcement forces should be directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs of Ukraine.

State law enforcement system of forces should be composed of permanent functional and territorial subsystems and their links.

**Key words:** public safety; security forces; combat activities; emergencies; the state system of law enforcement forces; functional and territorial subsystems of the state system of the security forces.

## **СОЗДАНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СИЛ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА В РАЗРЕЗЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ**

**Александр Комисаров, Виталий Покайчук**

*Днепропетровский государственный университет внутренних дел,*

*проспект Гагарина, 26, г. Днепропетровск, Украина, 49005,*

*e-mail: k\_tsp@dduvs.in.ua*

Рассмотрены оценки влияния деятельности сил охраны правопорядка на обеспечение государственной безопасности Украины. Проанализировано нормативно-правовое обеспечение служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка. Обоснована необходимость создания и функционирования системы сил охраны правопорядка, как гаранта обеспечения государственной безопасности Украины.

**Ключевые слова:** государственная безопасность; силы охраны правопорядка; служебно-боевая деятельность; чрезвычайные ситуации; государственная система сил охраны правопорядка; функциональная и территориальная подсистемы государственной системы сил охраны правопорядка.