

Горник В.Г.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Кравченко С.О.

Національний інститут стратегічних досліджень

Сімак С.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК СКЛАДОВОЇ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена особливостям публічного управління у сфері охоронної діяльності як складової антитерористичної безпеки України. Показано, що антитерористична безпека України передбачає, серед іншого, антитерористичне забезпечення об'єктів можливого терористичного посягання. У виконанні завдань такого забезпечення вагому роль відіграє охоронна діяльність, яку здійснюють, зокрема, органи поліції охорони, підрозділи Національної гвардії України, відомчі охоронні структури, недержавні суб'єкти охоронної діяльності. З погляду публічного управління до сфери охоронної діяльності доцільно віднести також фізичних осіб, які перебувають під охороною, та організації, яких охоронні структури обслуговують за договорами. Загалом охоронна діяльність виступає складною сферою суспільних відносин, специфіка якої визначає особливості публічного управління у даній сфері.

Запропоновано визначення публічного управління в сфері охоронної діяльності як практичного, організуючого і регулюючого впливу органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та, деякою мірою, громадських організацій на сферу охоронної діяльності з метою забезпечення якісного виконання охоронними структурами своїх завдань. Основними складовими системи публічного управління у цій сфері в Україні є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, які виконують окремі делеговані державні функції у частині регулювання охоронної діяльності. Ключову роль у публічному управлінні в сфері охоронної діяльності відіграють Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, органи управління Національної гвардії України. Основні напрями публічного управління в цій сфері включають: формування державної політики та нормативно-правове регулювання; керівництво діяльністю спеціалізованих державних охоронних структур, забезпечення їх належного функціонування та розвитку; ліцензування охоронної діяльності, контроль за діяльністю її суб'єктів; організацію навчання та сертифікацію працівників професійних охоронних структур тощо.

Ключові слова: антитерористична безпека, охоронна діяльність, публічне управління, професійні охоронні структури, органи публічного управління в сфері охоронної діяльності.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Одним із головних завдань сучасної держави є захист законних прав та інтересів громадян, в тому числі, шляхом забезпечення антитерористичної безпеки, що передбачає захищеність соціуму, його структур, інститутів від потенційних і реальних загроз з метою недопущення порушень їх цілісності та функціонування. Антитерористична безпека передбачає розробку та здійснення комплексу організаційно-правових, режимних та практичних заходів, спрямованих

на антитерористичне забезпечення об'єктів інфраструктури, органів публічної влади та інших установ, майнових комплексів тощо. У Концепції боротьби з тероризмом в Україні виділено, серед інших, комплекс завдань антитерористичного забезпечення об'єктів можливого терористичного посягання, зокрема, підтримання готовності сил і засобів суб'єктів боротьби з тероризмом до виконання завдань за призначенням, належний рівень їх ресурсного та інформаційного забезпечення та ін. [14]. У виконанні цих завдань вагому роль відіграє спеціальна система охоронної діяльності на

державному рівні. Наразі ця система в Україні, складові якої присутні у різних сферах суспільного життя, потребує удосконалення в багатьох аспектах та більш чіткого правового регулювання. Публічне управління у сфері охоронної діяльності здійснюють не тільки державні органи, але й інші суб'єкти, законодавчо наділені публічними функціями у зазначеній сфері, наприклад, органи місцевого самоврядування, громадські організації. Зазначене зумовлює актуальність аналізу структури охоронної діяльності як об'єкта публічного управління, а також особливостей відповідної управлінської системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Поняття публічного управління з різних точок зору висвітлювалося у працях В. Бакуменка, Т. Власенко, Н. Гавкалової, Л. Гордієнко, Н. Дачій, Л. Мажник, П. Надолішнього, Л. Приходченко, О. Скидана, Є. Ходаківського, В. Якобчук, О. Ястремської та ін. Різноманітні питання правового регулювання охоронної діяльності розглядали О. Бандурка, М. Бачило, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Бобрик, С. Бородін, Д. Брагер, В. Галунько, І. Голосніченко, В. Горовенко, Ю. Гридасов, Р. Калюжний, О. Качалов, В. Курило, О. Музичук, С. Овчинський, В. Олефір, А. Сачаво, В. Хатуаєв, В. Шакур, В. Шаповал та ін.

Метою статті є виділення особливостей публічного управління у сфері охоронної діяльності як складової антитерористичної безпеки України.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У загальному розумінні категорія «охороняти» означає оберігати від небезпеки когось або щось, забезпечувати від загрози нападу, замаху, захищати від чого-небудь тощо. Спеціальне законодавство визначає охоронну діяльність як надання послуг з охорони власності та громадян [17]. Серед наукових поглядів доцільно виділити найбільш широке, на наш погляд, тлумачення, згідно з яким охоронна діяльність становить певний механізм, що включає систему правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, пов'язаних із забезпеченням безпеки фізичних осіб, збереженням належного їм майна [5, с. 9].

Виходячи з наведених поглядів, а також загального розуміння об'єкта публічного управління, до **основних груп таких об'єктів у сфері охоронної діяльності** доцільно віднести:

- фізичних осіб, які перебувають під охороною;
- організації, яких охоронні структури обслуговують за договорами;

– суб'єктів охоронної діяльності, зокрема, тих, що діють на підставі ліцензій, перебувають у складі Національної поліції України (далі – НПУ), підрозділи Національної гвардії України та відомчі охоронні структури;

– власне охоронну діяльність з метою забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності від протиправних посягань.

Розглядаючи у даному контексті фізичних осіб, фахівці відзначають, що характеристикою загальноправового статусу громадян є те, що громадянин діє як приватна особа, тобто має можливість самостійно, за власною волею визначати модель своєї поведінки [2, с. 96]. Отже, кожна фізична особа самостійно визначає потребу укладання договору про надання для неї охоронних послуг. Тому об'єктом державного регулюючого впливу у сфері охоронної діяльності виступають лише ті фізичні особи, які уклали договори про надання їм охоронних послуг з професійними охоронними структурами у встановленому законодавством порядку. При цьому, згідно з Конституцією України, іноземні громадяни мають ті самі права і свободи, в тому числі щодо власності, та виконують ті самі обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією, законами, а також міжнародними договорами України [7]. Тим самим, іноземці та особи без громадянства також стають об'єктом правового регулювання охоронної діяльності у разі укладання договорів про надання їм охоронних послуг. Це означає відсутність, з погляду надання охоронних послуг, суттєвої різниці між статусом громадян України та іноземців і осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах.

Безпосереднє обслуговування охоронними структурами організацій здійснюється на основі цивільно-правових договорів і належить до сфери приватного права. Разом з тим, за допомогою механізму ліцензування охоронної діяльності, що передбачає дотримання суб'єктами господарювання визначених ліцензійних умов та обов'язкові для власників такого майна правила особистої та майнової безпеки, зазначені відносини набувають адміністративних аспектів, наприклад, при укладенні договору між територіальним органом поліції охорони НПУ та власником об'єкта, що підпадає під обов'язкову охорону. Внаслідок цього організації незалежно від форм власності у випадку укладення договору охорони майна набувають ознак об'єкта публічного управління у сфері охоронної діяльності.

В свою чергу, суб'єкти охоронної діяльності є дуже різноманітними. Зокрема, у структурі НПУ діють органи поліції охорони як юридичні особи публічного права [8]. Сукупність цих органів утворює єдину в Україні охоронну структуру, працівники якої мають законодавчо встановлені права та повноваження на озброєну охорону та застосування відповідних санкцій щодо правопорушників. Поліція охорони офіційно надає різноманітні послуги фізичної та технічної охорони [10]. Зокрема, у її складі працює Управління поліції охорони з фізичної безпеки в м. Києві (раніше – спеціальний підрозділ міліції охорони «Титан»), що за договорами забезпечує особисту безпеку фізичних осіб, у тому числі іноземних громадян, від протиправних посягань. Тому особовий склад підрозділу комплектується на конкурсній основі з числа найбільш професійно підготовлених працівників, які мають необхідний рівень бойової підготовки та стаж роботи в органах внутрішніх справ. Доцільно також відзначити, що підрозділи Національної гвардії України, серед іншого, виконують функції забезпечення охорони органів державної влади, важливих державних об'єктів, об'єктів критичної інфраструктури, спеціальних вантажів та ін., перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України [15].

У цілому територіальні органи поліції охорони як суб'єкти охоронної діяльності безпосередньо перебувають у підпорядкуванні НПУ та опосередковано управляються Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС). Натомість, підрозділи Національної гвардії України безпосередньо підпорядковані її органам управління, а військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України здійснює Міністр внутрішніх справ України.

На основі ліцензій діють недержавні охоронні структури, які займаються охоронною діяльністю. Їх працівники загалом не мають адміністративних повноважень, але при виконанні службових обов'язків мають право застосовувати щодо осіб, які посягнули на життя і здоров'я особи та право власності, засоби адміністративного примусу у передбачених законом випадках, зокрема, затримувати особу, яка скоїла злочин і намагається втекти або вчинити опір, з наступною передачею її працівникам органів внутрішніх справ [1, с. 123]. Суб'єкти охоронної діяльності, що діють на підставі ліцензій, зазнають управлінського впливу з боку МВС, оскільки зобов'язані виконувати нормативно-правові та індивідуальні акти останнього у частині ліцензування охоронної діяльності.

Таким чином, зазначені охоронні структури після отримання ліцензій стають об'єктами публічного управління у сфері охоронної діяльності, що зазнають впливу з боку МВС.

Ще одну групу суб'єктів охоронної діяльності складають відомчі охоронні структури. Їх особливостями є те, що вони не можуть займатися охороною фізичних осіб, а їх повноваження поширюються лише на територію конкретної організації або сукупності таких організацій. Прикладом такої структури є відомча воєнізована охорона на залізничному транспорті, що призначена для охорони вантажів, прийнятих до перевезення, об'єктів інфраструктури та інших об'єктів залізничного транспорту, діючи згідно з Положенням про відомчу воєнізовану охорону акціонерного товариства «Українська залізниця» [11]. Для виконання своїх обов'язків співробітники цієї відомчої воєнізованої охорони наділені досить широкими правами, зокрема, вимагати від працівників залізничного транспорту та інших осіб дотримання правил пропускового режиму на об'єктах залізничного транспорту, перевіряти умови зберігання матеріальних цінностей, виконання правил забезпечення збереження вантажів і в разі виявлення порушень вживати заходів для їх усунення, навіть тимчасово зупиняти експлуатацію певного об'єкта, складати протоколи про адміністративні правопорушення, проводити особистий огляд і огляд речей тощо. Можливе також утворення системи спеціалізованих воєнізованих організацій, що здійснюють охорону вантажів на шляху прямування та об'єктів у сфері управління Укрзалізниці [6, с. 166–167].

Враховуючи викладене вище, загалом *охоронна діяльність як об'єкт публічного управління* виступає складною сферою суспільних відносин, у якій присутні державні та недержавні суб'єкти. Для розуміння цієї сфери можна використати, наприклад, наведене у [18, с. 65] детальне тлумачення охоронної діяльності як виду господарської діяльності чи одного із напрямків правоохоронної діяльності, які полягають у системі правових, організаційних, економічних, технологічних, фізичних та інших заходів, що здійснюються суб'єктами, які мають специфічні права та обов'язки із забезпечення охорони життя та здоров'я фізичних осіб і їх власності, власності юридичних осіб чи держави від протиправних посягань, визначені законами, підзаконними актами та цивільно-правовими угодами.

З погляду управлінської теорії кожна соціальна система складається з двох самостійних, але взаємопов'язаних підсистем, а саме, управляючої–

суб'єкта управління та керованої – об'єкта управління, до якого належать всі елементи, що безпосередньо займаються створенням матеріальних і духовних благ або наданням послуг [9, с. 160]. Виходячи з цього, можна виділити систему управління, що впливає на сферу охоронної діяльності, структура якої проаналізована вище. У здійсненні такого управлінського впливу беруть участь не лише державні органи, але й інші суб'єкти, наділенні законодавством державними функціями, наприклад, органи місцевого самоврядування, громадські організації. Отже, доцільно вести мову про *систему публічного управління в сфері охоронної діяльності*, що включає органи публічної влади та інші організації, які на законних підставах здійснюють управлінські впливи на об'єкти у зазначеній сфері. До основних складових цієї системи доцільно віднести:

- органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- громадські організації, які виконують делеговані державні функції щодо регулювання охоронної діяльності.

Головну роль у публічному управлінні в сфері охоронної діяльності відіграють органи виконавчої влади, оскільки вони займають центральне місце у системі органів державного управління, складають основу її організаційної структури та виконують основну частину функцій щодо управління усіма сферами суспільного життя. Система органів виконавчої влади будь-якої країни має ієрархічну будову. Відповідно до цього, на вищому рівні державне управління в сфері охоронної діяльності здійснює Кабінет Міністрів України, до основних повноважень якого, серед інших, належить вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку [13]. Кабінет Міністрів України здійснює керівництво діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади.

На центральному рівні провідне місце у системі державного управління в сфері охоронної діяльності посідає МВС, що як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, серед іншого, забезпечує формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг. Міністр внутрішніх справ виконує низку організаційних та кадрових функцій щодо НПУ та Національної гвардії Укра-

їни. До функцій МВС у сфері охоронної діяльності належать, зокрема, вжиття заходів до забезпечення силами і засобами Національної гвардії України охорони ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання державної власності, важливих державних об'єктів, спеціальних вантажів і органів державної влади, дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні, забезпечення ліцензування охоронної діяльності та контроль за дотриманням ліцензійних умов суб'єктами цієї діяльності [12].

Іншим ключовим центральним органом виконавчої влади в охоронній сфері є НПУ, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. НПУ забезпечує, зокрема, надання поліцейських послуг у сферах охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, забезпечення публічної безпеки і порядку, в тому числі, здійснює керівництво поліцією охорони. Так, керівник НПУ затверджує структуру органів поліції охорони, призначає та звільняє їх керівників за погодженням з Міністром внутрішніх справ України, їх штатний розпис і кошторис, здійснює інші керівні функції щодо даних органів [16]. До структури органів державного управління в сфері охоронної діяльності центрального рівня доцільно також віднести органи управління Національної гвардії України (головний орган військового управління, органи військового управління оперативно-територіальних об'єднань). Зокрема, командувач Національної гвардії України як начальник її головного органу військового управління здійснює безпосереднє військове керівництво нею, в тому числі, щодо виконання охоронних функцій [15].

Роль органів місцевого самоврядування в публічному управлінні в сфері охоронної діяльності зумовлюється їх загальним призначенням, що полягає в реалізації гарантованого державою права територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ та управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення [3, с. 92]. Тому в сфері охоронної діяльності компетенція органів місцевого самоврядування зосереджується на безпосередній організації охорони комунальної власності та громадському контролю за правоохоронними органами та професійними охоронними структурами щодо якісного надання ними охоронних

послуг, сприяння їм у зазначеній діяльності. Отже, органи місцевого самоврядування на основі і в межах Конституції і законів України самостійно забезпечують охорону комунальної власності, сприяють діяльності професійних охоронних підприємств.

Громадські організації також виконують окремі делеговані державні функції у частині регулювання охоронної діяльності, зокрема, сприяють її розвитку та здійснюють своєрідний «арбітраж» (надають рекомендацію чи не рекомендують видавати, анулювати ліцензію) у відносинах між органом ліцензування та суб'єктами господарювання, що займаються або мають намір займатися охоронною діяльністю.

У цілому зміст діяльності органів публічного управління в сфері охоронної діяльності включає низку напрямів, в тому числі:

- формування державної політики та нормативно-правове регулювання у зазначеній сфері;
- керівництво діяльністю спеціалізованих державних охоронних структур (поліція охорони, підрозділи Національної гвардії України), забезпечення їх належного функціонування та розвитку;
- ліцензування охоронної діяльності, контроль за діяльністю її суб'єктів щодо дотримання ліцензійних умов, застосування фізичної сили, спеціальних засобів, вогнепальної зброї;
- накладення санкцій на професійні охоронні структури у разі виявлення порушень;
- організації навчання та сертифікація працівників професійних охоронних структур усіх форм власності тощо.

На основі проведеного аналізу та з урахуванням загального поняття публічного управління, викладеного, наприклад, у [4, с. 9], **публічне управління в сфері охоронної діяльності** можна визначити як практичний, організуючий і регулюючий вплив органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та, деякою мірою, громадських організацій на сферу охоронної діяльності з метою забезпечення якісного виконання охоронними структурами своїх завдань.

Висновки. Антитерористична безпека України передбачає, серед іншого, антитерористичне забезпечення об'єктів можливого терористичного посягання. У виконанні завдань такого забезпечення вагому роль відіграє охоронна діяльність, яку здійснюють, зокрема, органи поліції охорони, підрозділи Національної гвардії України, відомчі охоронні структури, недержавні суб'єкти охоронної діяльності. З погляду публічного управління до сфери охоронної діяльності доцільно віднести також фізичних осіб, які перебувають під охороною, та організації, яких охоронні структури обслуговують за договорами. Загалом охоронна діяльність виступає складною сферою суспільних відносин, специфіка якої визначає особливості публічного управління у цій сфері. Основними складовими системи публічного управління у сфері охоронної діяльності в Україні є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, які виконують окремі делеговані державні функції у частині регулювання охоронної діяльності. Наразі зазначена система потребує удосконалення у низці аспектів, що зумовлює перспективи подальших досліджень.

Список літератури:

1. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): монографія / за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня». 2010. 378 с.
2. Адміністративне право України: підручник / за ред. О.М. Бандурки. Харків: ХНУВС. 2004. 480 с.
3. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
4. Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г., Шпачук В.В. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посібник. Київ: Ліра-К, 2016. 256 с.
5. Бачинін В.А., Журавський В.С., Панов М.І. Філософія права: словник. Київ: Ін Юре. 2003. 408 с.
6. Загальна теорія держави та права: підручник / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Харків: Право. 2002. 427 с.
7. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 24.12.2022).
8. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 834 / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 2015. 23 жовтня.
9. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ: НАВСУ. 1999. 702 с.
10. Поліція охорони: офіційний сайт. URL: <https://securitypolice.com.ua/> (дата звернення: 18.12.2022).

11. Про затвердження Положення про відомчу воєнізовану охорону акціонерного товариства «Українська залізниця»: постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 1994 р. № 7 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-94-p#Text> (дата звернення: 24.12.2022).

12. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 / Кабінет Міністрів України. *Урядовий кур'єр*. 2015. 6 листопада.

13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 20.12.2022).

14. Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні: Указ Президента України від 5 березня 2019 р. № 53/2019 / Президент України. *Урядовий кур'єр*. 2019. 12 березня.

15. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> (дата звернення: 22.12.2022).

16. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 22.12.2022).

17. Про охоронну діяльність: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4616-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17#Text> (дата звернення: 20.12.2022).

18. Сийплокі М.В. Охоронна діяльність в Україні (поняття, ознаки, кримінально-правовий захист). *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2019. № 2(21). С. 61-67.

Hornyk V.H., Kravchenko S.O., Simak S.V. PECULIARITIES OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE SPHERE OF SECURITY ACTIVITY AS COMPONENT OF THE ANTI-TERRORIST SAFETY OF UKRAINE

The article is devoted to peculiarities of public governance in the sphere of security activity as component of the anti-terrorist safety of Ukraine. It is shown that the anti-terrorist safety of Ukraine supposes, among other, anti-terrorist defense for objects of probable terrorist encroachment. Security activity plays important role in fulfilment of tasks for such defense. Security activity is being performed, in particular, by security police bodies, units of the National Guard of Ukraine, departmental security structures, non-governmental subjects. For public governance the sphere of security activity is expedient to include natural persons being under security and organizations serviced by security structures under agreements. Security activity at whole appears as complex sphere of social relations, and its specificity determines peculiarities of public governance in mentioned sphere.

It is proposed the definition of public governance in the sphere of security activity as practical, organizational and regulating influence on the sphere of security activity from executive bodies, local authorities and, to some extent, public organizations for the purpose of providing for security structures to perform their tasks qualitatively. The main components of public governance system in this sphere in Ukraine are executive bodies, local authorities, and public organizations performing some delegated state functions in the part of security activity regulation. The Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the National Police of Ukraine, governing bodies of the National Guard of Ukraine perform key role in public governance in the sphere of security activity. The main directions of such public governance include state policy forming and normative-legal regulation, direction of the activity of specialized state security structures, providing for their proper functioning and development, licensing of security activity, supervision of subjects in this sphere, organization of training and certification of employees for professional security structures etc.

Key words: *anti-terrorist safety, security activity, public governance, professional security structures, public governance bodies in the sphere of security activity.*