

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ (ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД)

Мусієнко І. І.

Державна охорона органів влади та посадових осіб, безперечно, має велике значення не тільки для забезпечення громадського порядку, а й для забезпечення національної безпеки загалом. Недостатня ефективна дія вітчизняних правоохоронних інститутів, наявність складних політичних і соціально-економічних процесів в Україні зумовлюють надзвичайну актуальність вивчення зарубіжного досвіду у сфері охорони органів державної влади та посадових осіб, а саме правової регламентації відповідної діяльності, її організаційних і тактичних особливостей. Дослідження зазначеної сфери створює об'єктивні передумови для конструктивного осмислення відповідного досвіду, хоча, як відомо, іноземні держави мають відмінні від українських політичні, правові, історичні та інші традиції й реалії, що надає своєрідність службово-бойовій діяльності їх правоохоронних структур [1, 106].

Не зважаючи на наявність низки досліджень службово-бойової діяльності правоохоронних органів, зокрема суб'єктів державної охорони (Управління державної охорони, Служби безпеки, Міністерства внутрішніх справ України тощо), таких авторів, як: О.М. Бандурка, С.А. Буткевич, Ю.В. Дубко, О.В. Копан, О.Д. Костюков, С.О. Кузніченко, В.І. Олефір, М.Б. Саакян, Х.П. Ярмакі та інших, поза науковим пошуком залишилися дослідження зарубіжного досвіду у сфері охорони органів державної влади й посадових осіб.

Метою нашого дослідження є аналіз окремих положень законодавства зарубіжних країн, які встановлюють правові підстави й регламентують порядок забезпечення безпеки посадових осіб і органів влади спеціально уповноваженими правоохоронними структурами та підрозділами.

Цікавим і показовим є досвід забезпечення безпеки вищих посадових осіб у США. Федеральним правоохоронним органом, що здійснює зазначену функцію, є Секретна служба, яка має штаб-квартиру у Вашингтоні, округ Колумбія, та понад 150 офісів у США й за кордоном. Секретна служба була створена в 1865 р. виключно для боротьби з підбуркою американської валюти. З початку свого існування Секретна служба, включно до 2003 р., була підвідомча Міністерству фінансів США. Для підвищення ефективності роботи секретної служби 1 березня 2003 р. служба була передана з підпорядкування Міністерства фінансів до Міністерства національної безпеки, однак подвійна функція цього правоохоронного органу залишилася.

У законі 91-217, прийнятому в 1970 р., вказані обов'язки Секретної служби щодо забезпечення охорони органів влади та посадових осіб, серед них: охорона комплексу Білого дому, головного будинку казначейства та інших будівель, в яких розміщуються служби президента США або його резиденції; резиденції віце-президента США у Вашингтоні; особиста охорона президента й членів його сім'ї, віце-президента й членів його сім'ї; охорона іноземних дипломатичних представництв у Вашингтоні та в інших містах; кандидатів у президенти й віце-президенти США від Республіканської й Демократичної партій на час передвиборної компанії. Взагалі, серед основних завдань

Секретної служби залишається запобігання підробки американських грошей, боргових зобов'язань, інших цінних документів, а також вона займається розслідуванням різних видів фінансових махінацій, крадіжок особистих даних і допомагає розслідувати деякі внутрішні злочини [2].

Виконувати достатньо різноманітні завдання дозволяє структура й чисельність співробітників спеціального правоохоронного органу. У Секретній службі США працює близько 5000 осіб: 2100 спеціальних агентів, 1200 поліцейських, 1700 технічних і адміністративних працівників. Спеціальні агенти служать охоронцями офіційних осіб або розслідують фінансові злочини [2].

Поліцію Білого Дому як підрозділ Секретної служби було сформовано в 1922 р., а в 1971 р. перейменовано в Службу захисту виконавчої влади (виконавча служба охорони), у 1979 р. - в Уніформовану Секретну службу (Секретна служба США, військовослужбовці дивізії). До завдань підрозділу поліції входить фізична охорона території Білого Дому та іноземних дипломатичних місій у Вашингтоні. Співробітники підрозділу несуть службу в поліцейській формі, у цьому вони схожі на поліцію Капітолію, охороняють порядок у центральній частині Вашингтона.

Аналогічною до сфери забезпечення охорони державних органів влади й посадових осіб у США, спеціальні правоохоронні органи низки європейських країн (Великобританія, Франція, Німеччина) практично не мають статусу самостійної структури, а входять до складу спеціальних поліцейських управлінь або служб національної безпеки. В Ізраїлі також зазначена сфера входить до Загальної служби безпеки Ізраїлю (Шабак або Шин-бет), яка містить: Департамент по арабських справах (протидія арабському терору в Ізраїлі); Департамент по неарабських справах в Ізраїлі (проникнення в резидентури іноземних розвідок і дипломатичних місій неарабських країн); Департамент охорони та безпеки. При цьому останній займається не тільки охороною уряду Ізраїлю, важливих державних об'єктів (будівель і споруд, де розташовані органи державної влади), посольств, а й важливих підприємств, банків, літаків ізраїльських авіакомпаній тощо [3].

У країнах СНД сфера державної охорони має багато спільного, передусім завдяки основним етапам її становлення та розвитку. Разом з цим, відносно нетривалий період незалежності країн, що входили до складу Радянського Союзу, обумовив певну специфіку правового регулювання та особливості організації й здійснення спеціальних охоронних заходів.

У Російській Федерації сфера державної охорони органів влади та посадових осіб врегульована Федеральним Законом від 27 травня 1996 р. "Про державну охорону", який визначає функції державної охорони, встановлює об'єкти державної охорони, повноваження федеральних органів державної охорони, а також контроль і нагляд за їх діяльністю [4].

У ст. 1 цього Закону, окрім визначення поняття "державна охорона", вказано також низку інших основних понять, розуміння яких є вкрай необхідним для подаль-

шого тлумачення норм законодавчого акту. Позитивним, на нашу думку, є те, що на законодавчому рівні вказані такі дефініції, як: охоронні заходи, перепускний режим, зони об'єктів, що охороняються, тощо.

Закон Республіки Білорусь “Про державну охорону”, не зважаючи на схожі норми з аналогічним російським законом, має свої особливості. Вказаний нормативний акт також визначає осіб, які охороняються, і об'єкти, що охороняються. Цікаво, що законодавець не визначає перелік об'єктів, які підлягають захисту з метою забезпечення безпеки осіб, а посилається на рішення Президента Республіки Білорусь щодо визначення цього питання. Важливим і необхідним є законодавче визначення поняття “охоронний захід”. Відповідно до вказаного Закону охоронний захід - сукупність дій, здійснюваних органом державної охорони самостійно або із залученням сил і засобів інших державних органів та інших організацій, спрямованих на забезпечення безпеки охоронюваних осіб в місцях їх перебування, також на трасах проїзду [5]. Аналогічне визначення зустрічаємо в Законі Республіки Казахстан “Про Службу охорони Президента Республіки Казахстан”, але, на відміну від попереднього визначення, у ньому розкривається сутність охоронних заходів як сукупності правових, організаційних, оперативно-розшукових і технічних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки охоронюваних осіб і об'єктів [6]. Говорячи про особливості законодавчого регулювання державної охорони Республіки Казахстан, необхідно зазначити деяку невідповідність назви спеціально уповноваженого правоохоронного органу (Служба охорони Президента Республіки Казахстан) з його завданнями й функціями (окрім здійснення охорони Президента, здійснення охоронних заходів із забезпечення безпеки Голови Сенату Парламенту Республіки Казахстан, Голови Меджлісу Парламенту Республіки Казахстан, Прем'єр-міністра Республіки Казахстан і ще низки вищих посадових осіб) [6].

Доволі цікавим є розуміння державної охорони взагалі. На відміну від українського законодавства, де державна охорона представлена як система організаційно-правових, режимних, оперативно-розшукових, інженерно-технічних та інших заходів, які здійснюються спеціально уповноваженими державними органами, російський закон представляє цю сферу саме як функцію федеральних органів державної влади щодо забезпечення безпеки об'єктів державної охорони [4]. Білоруський законодавець також визначає державну охорону як функцію органу державної охорони у сфері забезпечення безпеки охоронюваних осіб і об'єктів, що охороняються, але водночас у законі уточнюється, що зазначена діяльність може здійснюватися як самостійно уповноваженим органом, так і з залученням сил і засобів інших державних органів тощо [5]. Дещо незрозумілими є ототожнювання в зазначеному законі Республіки Казахстан охоронних заходів з антитерористичною діяльністю. У ст. 1 Закону наголошується, що охоронні заходи щодо забезпечення безпеки охоронюваних осіб відносяться до антитерористичних операцій [6]. Не заперечуючи взагалі можливість здійснення охоронних заходів у такому аспекті, вважаємо все ж, що антитерористична діяльність може бути однією, але не єдиною метою охоронної діяльності.

Виходячи з особливостей здійснення охоронних заходів, у законодавстві Республіки Білорусь одними з основних понять є безпека особи, яка охороняється, і

безпека об'єкту, що охороняється. У першому випадку йдеться про захищеність особи, яка підлягає державній охороні, від посягань, процесів і явищ природного, техногенного та іншого характеру, що загрожують його життю, здоров'ю та іншим життєво важливим інтересам, пов'язаним з виконанням цією особою службових повноважень, його політичною (суспільною) діяльністю. У свою чергу, сутність безпеки об'єкта, що охороняється, визначено як стан захищеності об'єкта, що підлягає державній охороні, від посягань, процесів і явищ природного, техногенного та іншого характеру, які загрожують безпеці охоронюваних осіб або нормальному функціонуванню державних органів та інших організацій, розташованих на території цього об'єкта [5].

Необхідно відмітити певну схожість законодавчого регулювання сфери державної охорони в Україні та країн СНД. Державна охорона органів влади та посадових осіб країн Співдружності здійснюється на основі практично одних і тих самих принципів (законності, безперервності, поваги до прав, свобод, гідності людини й громадянина, єдиноначальності тощо). Також практично тотожним є перелік посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, а також порядок надання державної охорони іншим особам за необхідністю. Останній висновок можна зробити, аналізуючи офіційні угоди між УДО, Службою безпеки Президента Республіки Білорусь (2011 р.) і Службою охорони Президента Республіки Казахстан (2001 р.) про співробітництво й взаємодію у сфері забезпечення безпеки осіб і об'єктів, які охороняються [7; 8].

Державну охорону в Російській Федерації здійснюють федеральні органи державної охорони. У забезпеченні безпеки об'єктів державної охорони й захисту охоронюваних об'єктів у межах своїх повноважень беруть участь органи федеральної служби безпеки, ОВС і ВВ МВС, органи зовнішньої розвідки, ЗС Російської Федерації та інші державні органи забезпечення безпеки [4].

Хотілось би зупинити увагу на характеристиці федеральних органів державної охорони, визначенні їх місця в системі безпеки Російської Федерації. Відповідно до законодавства Росії федеральні органи державної охорони входять до складу сил забезпечення безпеки Російської Федерації. У федеральних органах державної охорони передбачається військова служба. Керівництво федеральними органами державної охорони здійснюють Президент Російської Федерації, а також Уряд Російської Федерації в межах своїх повноважень.

Серед основних завдань федеральних органів державної охорони визначено: 1) прогнозування й виявлення загрози життєво важливим інтересам об'єктів державної охорони, здійснення комплексу заходів щодо запобігання цієї загрози; 2) забезпечення безпеки об'єктів державної охорони в місцях постійного й тимчасового перебування та на трасах проїзду; 3) забезпечення в межах своїх повноважень організації й функціонування президентського зв'язку; 4) участь у межах компетенції в боротьбі з тероризмом; 5) захист охоронюваних об'єктів; 6) виявлення, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень на охоронюваних об'єктах.

Як бачимо, сформульовані завдання мають свою специфіку. Такий пункт щодо боротьби з тероризмом у межах своєї компетенції відсутній у законодавстві багатьох країн, також і в Україні. Значно більше відмінностей від аналогічного законодавства країн СНД знаходимо в статтях, які встановлюють обов'язки федеральних органів державної охорони.

Окрім загально визнаних у багатьох країнах обов'язків спеціально уповноважених суб'єктів здійснення державної охорони, законодавчо встановлені й специфічні обов'язки федеральних органів державної охорони Російської Федерації (організовувати й проводити в межах своїх повноважень заходи щодо розвитку й вдосконалення системи президентської зв'язку, забезпечення її надійності, інформаційної безпеки та оперативності при наданні об'єктів державної охорони; проводити шифрувальні роботи; організовувати й проводити на об'єктах, що охороняються, а також у місцях постійного й тимчасового перебування об'єктів державної охорони оперативно-технічний, санітарно-гігієнічний, екологічний, радіаційний і протиепідемічний контроль; здійснювати інформаційно-аналітичне забезпечення своєї діяльності; забезпечувати власну безпеку; здійснювати у взаємодії з органами федеральної служби безпеки заходів з протидії витоку інформації по технічним каналам; здійснювати службово-господарську діяльність тощо).

Державну охорону в Республіці Білорусь здійснює орган державної охорони. У забезпеченні безпеки охоронюваних осіб і об'єктів, що охороняються, у межах своїх повноважень беруть участь: органи державної безпеки; ОВС; ВВ МВС; ЗС; органи прикордонної служби; органи й підрозділи з надзвичайних ситуацій; інші державні органи та організації [5]. У Білорусі законодавчо визначена пріоритетна роль органу державної охорони при здійсненні охоронних заходів. Сили й засоби державних органів та інших організацій, залучених для забезпечення безпеки охоронюваних осіб і об'єктів, що охороняються, на цей період перебувають в оперативному підпорядкуванні органу державної охорони. Органом державної охорони є Служба безпеки Президента Республіки Білорусь, яка визначена як спеціально уповноважений державний орган, що здійснює державну охорону, у межах своєї компетенції безпосередньо забезпечує діяльність Президента Республіки Білорусь і йому підпорядковується. Орган державної охорони входить до системи забезпечення національної безпеки Республіки Білорусь. Положення про орган державної охорони, його структура й штатна чисельність (без урахування персоналу з обслуговування будинків, будівель, споруд, територій і акваторій) затверджуються Президентом Республіки Білорусь.

Серед завдань указаного спеціально уповноваженого державного органу можна відмітити: прогнозування, запобігання, виявлення й припинення загроз для безпеки охоронюваних осіб і об'єктів, що охороняються; забезпечення безпеки охоронюваних осіб; забезпечення безпеки об'єктів, що охороняються; здійснення в межах своєї компетенції боротьби з тероризмом; попередження, виявлення й припинення злочинів та інших правопорушень на охоронюваних об'єктах, у місцях перебування осіб, що охороняються, також на трасах проїзду; здійснення координації діяльності державних органів та інших організацій, що беруть участь у забезпеченні безпеки охоронюваних осіб і охоронюваних об'єктів.

Заслужує на увагу законодавче закріплення обов'язків Служби безпеки Президента Республіки Білорусь, особливістю яких є змістовне й доволі конкретне їх визначення. Отже, орган державної охорони з метою виконання покладених на нього завдань зобов'язаний: запобігати, виявляти й припиняти зазіхання на охоронюваних осіб і охоронювані об'єкти; організовувати та проводити правові, інформаційні, охоронні, резимні, оперативно-розшукові, технічні та інші заходи із забез-

печення безпеки охоронюваних осіб і об'єктів, що охороняються; організовувати та здійснювати утримання й своєчасне надання автомобілів спеціального призначення для безпечного й безперешкодного пересування осіб, які охороняються; забезпечувати в необхідних випадках супровід транспортних засобів (залізничних, повітряних, морських, річкових), супровід або ескортування автомобілів спеціального призначення; організовувати й здійснювати охорону громадського порядку, необхідного для забезпечення безпеки охоронюваних осіб у місцях їх перебування, у тому числі на трасах проїзду, а також на об'єктах, що охороняються; встановлювати, якщо інше не визначено Президентом Республіки Білорусь, організовувати й здійснювати пропускний режим на об'єктах, що охороняються, а при необхідності - у місцях перебування осіб, які охороняються; приймати у взаємодії з іншими уповноваженими державними органами та іншими державними організаціями заходи з протидії несанкціонованому поширенню інформації, яка містить відомості, що становлять державні секрети, та інші відомості, що охороняються відповідно до законодавства; організовувати підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації та стажування співробітників і цивільного персоналу органу державної охорони тощо [5].

Серед обов'язків є також і такі, нормативне закріплення яких притаманне тільки білоруському законодавству, серед останніх: забезпечувати власну безпеку; здійснювати заходи з підтримання бойової готовності сил і засобів органу державної охорони, вести їх підготовку до дій у мирний і воєнний час; приймати при загрози безпеки охоронюваних осіб невідкладні заходи з їх порятунку, також з евакуації в безпечне місце, і надання їм першої медичної допомоги.

Наведений приклад більш повного й конкретного визначення на законодавчому рівні переліку завдань і обов'язків суб'єктів забезпечення державної охорони дозволяє, на нашу думку, значно поліпшити правову регламентацію цієї сфери, враховуючи різноманітність форм і методів здійснення охоронної діяльності. Також доволі корисним вважаємо закріплення в казахському законодавстві обов'язків суб'єктів державної охорони брати участь відповідно до закону в забезпеченні правового режиму надзвичайного або воєнного стану щодо осіб, які охороняються, у разі їх уведення на території Республіки Казахстан чи в окремих місцевостях, а також у проведенні карантинних заходів щодо осіб, які охороняються, під час епідемій та епізоотій [6].

Вважаємо необхідним запозичення позитивного досвіду законодавчого регулювання сфери державної охорони, зокрема, врахування зазначених вище норм зарубіжного законодавства, що закріплюють обов'язки й права спеціально уповноважених правоохоронних органів державної охорони. Визначенню конкретних пропозицій щодо вдосконалення вказаної сфери буде присвячений наступний підрозділ нашого дослідження.

Особливої уваги заслуговує аналіз правового регулювання застосування співробітниками федеральних органів державної охорони спеціальних примусових засобів. Норми російського законодавства, що регламентують застосування спеціальних засобів співробітниками федеральних органів державної охорони, відображають специфіку їх діяльності, особливості завдань і покладених на підрозділи державної охорони обов'язки. Так, працівники органів федеральних органів державної охорони мають право застосовувати спеціальні засоби

## Проблеми становлення правової демократичної держави

в разі: відбиття нападу або загрози нападу на об'єкти державної охорони; відбиття нападу або загрози нападу на співробітників федеральних органів державної охорони та інших державних органів забезпечення безпеки й громадян або припинення, що чиниться співробітникам опору; відбиття нападу або загрози нападу на охоронювані об'єкти й транспортні засоби, звільнення їх при захопленні; затримання правопорушників і осіб, відносно яких є достатні підстави вважати, що вони мають намір надати збройний опір або перешкодити виконанню співробітниками федеральних органів державної охорони покладених на них службових обов'язків; припинення масових заворушень і групових дій, що порушують діяльність об'єктів державної охорони; необхідності зупинити транспортний засіб, що створює загрозу безпеці об'єктів державної охорони або охоронюваних об'єктів.

Крім того, спеціальні засоби можуть застосовуватися у випадках, передбачених нормами статті, яка встановлює порядок застосування вогнепальної зброї. Також доволі цікавим і корисним є законодавчо закріплений дозвіл на використання співробітниками федеральних органів державної охорони будь-яких підручних засобів при відсутності спеціальних засобів або зброї (у стані необхідної оборони або крайньої необхідності).

Принципово новими положеннями та особливістю російського законодавства є сама можливість застосування зброї при намаганні заволодіння зброєю, транспортними засобами й засобами зв'язку. Вважаємо, що імплементація такої норми в національне законодавство дозволить значною мірою вдосконалити правове регулювання сфери державної охорони.

На відміну від законодавчого визначення порядку застосування зброї працівниками органів державної охорони в окремих країнах, російське законодавство не вказує на пряму заборону застосування зброї при значному скупченні людей. Ураховуючи специфіку проведення масштабних охоронних заходів, така заборона робить неправомірною застосування зброї працівниками підрозділів державної охорони в умовах значного скупчення людей. Необхідно відмітити, що застосування зброї саме в таких умовах буває необхідною для виконання спеціальних завдань з охорони посадових осіб. Отже, вказаний Закон передбачливо забороняє працівникам федеральних органів державної влади застосовувати зброю лише відносно жінок, а також осіб з явними ознаками інвалідності й неповнолітніх, якщо їх вік очевидний або відомий співробітникові, за винятком випадків надання ними збройного опору, вчинення збройного або групового нападу, загрозливого для життя людей.

Серед особливостей законодавчого регулювання застосування спеціальних примусових заходів органами державної охорони Республіки Білорусь можна зазначити можливість застосування (використання) фізичної сили, спеціальних засобів, бойової й спеціальної техніки та зброї на розсуд співробітника Служби охорони. Крім того, окремі норми щодо застосування зброї вказують уже на конкретні нештатні ситуації, які можуть виникнути під час здійснення охоронних заходів, що, на нашу думку, враховуючи різноманітність таких ситуацій, не є виправданим. Крім цього, співробітник органу державної охорони може застосовувати зброю в ситуації, коли особа намагається дістати щось з одягу чи ручної поклажі, або інших дій, які можуть бути витлумачені співробітником органу державної охорони як загроза застосування насильства, небезпечно для життя чи здоров'я його або

інших громадян [5].

Казахське законодавство має також низку специфічних норм щодо застосування сили, спеціальних засобів і зброї. Проте не зовсім зрозуміло є визначена в нормативному акті така підстава застосування зброї, як посягання на особисту гідність і власність осіб, які охороняються, а також заборона застосовувати спеціальні засоби щодо осіб, які охороняються [6].

Підводячи підсумки, можна зазначити, що діяльність спеціальних служб і підрозділів охорони державних органів і посадових осіб має свої специфічні риси, зумовлені історичними аспектами розвитку зазначеної сфери. Необхідно відмітити, що основною особливістю організації охорони перших осіб держави в більшості західних країн, також США, є наявність відповідних спеціальних служб у загальній структурі відомств, до завдань яких входять забезпечення національної безпеки в межах компетенції. У свою чергу, у країнах пострадянського простору такою особливістю є створення й функціонування окремого спеціально уповноваженого правоохоронного органу, який виконує провідну роль в організації та здійсненні охоронних заходів щодо забезпечення безпеки посадових осіб і органів державної влади.

Досвід нормативно-правового регулювання сфери державної охорони органів влади й посадових осіб зарубіжних країн дозволяє більш повно проаналізувати особливості організації діяльності спеціальних правоохоронних структур, зокрема охарактеризувати їх правовий статус, визначити специфічні завдання й обов'язки, з'ясувати особливості застосування спеціальних примусових засобів (фізичної сили, спеціальних засобів, бойової техніки та вогнепальної зброї) при виникненні надзвичайних обставин тощо. Врахування позитивних рис нормативно-правового забезпечення службово-бойової діяльності зарубіжних органів державної охорони необхідно для вдосконалення відповідної вітчизняної сфери діяльності сил охорони правопорядку.

### Література

1. Полохина П.Н. Организация полицейской деятельности по обеспечению общественного порядка: понятия, принципы и элементы полицейской тактики // Деятельность правоохранительных органов зарубежных стран: сб. материалов. - М.: Акад. управления МВД России, 2001. - С. 106-111.
2. Protective mission // United States Secret Service: Official site: <http://www.secretservice.gov/protection.shtml>
3. The History of the ISA // Israel Security Agency: Official site: <http://www.shabak.gov.il/English/History/Pages/History.aspx>
4. О государственной охране: Закон Российской Федерации от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ // Информационно-правовое издание: Legis.ru [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.legis.ru/misc/doc/627>
5. О государственной охране: Закон Республики Беларусь от 8 мая 2009 г. № 16-3 // Нац. правовой интернет-портал Республики Беларусь [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.pravo.by>
6. О Службе охраны Президента Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 3 октября 1995 г. № 2483 // Законодательство Республики Казахстан [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://ru.government.kz/docs/z950002483\\_20100614.htm](http://ru.government.kz/docs/z950002483_20100614.htm)
7. Угода про взаємодію Управління державної охорони України та Служби безпеки Президента Республіки Білорусь щодо забезпечення безпеки осіб та об'єктів, які охороня-

ються від 27 січ. 2011 р. [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112\\_164](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/112_164)

8. Угода між Управлінням державної охорони України і Службою охорони Президента Республіки Казахстан про співробітництво і взаємодію від 27 вер. 2001 р. [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Верховної Ради

України. - Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398\\_052](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398_052)

Мусієнко І.І.

доктор наук з державного управління, доцент  
Надійшла до редакції:

УДК 340.13

## ПРАВОВИЙ МОНІТОРИНГ В УКРАЇНІ: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Градова Ю. В.

Правовий моніторинг виступає одним з головних інструментів підвищення рівня ефективності правового регулювання належної якості нормативних правових актів, що приймаються, і їх реалізації. На думку С.М. Миронова, правовий моніторинг можна віднести до "найнеобхідніших сучасних інструментів управління справами держави й розвитку громадянського суспільства" [1, 5]. Правовий моніторинг - це не відвернутий огляд нормативних актів, а дієвий елемент системи управління правотворчим процесом. Його сенс полягає в тому, щоб вплинути на процес ухвалення правотворчого рішення, поглянути, як продовжувалося життя проекту нормативного акту, як він вступив в юридичну силу, як його прийняли; а потім: скільки часу пройшло, коли був прийнятий весь пакет підзаконних нормативних актів, що регламентують певну сферу суспільних відносин; чи підтримали цей прийнятий нормативний акт на регіональному рівні; як його оцінили практики, прокуратура, наукова громадськість, іншими словами, як взагалі реальне життя нормативного акту проходило надалі? [2, 166]. Тому правовий моніторинг - це не просто спостереження за тим, що відбувається, і, звичайно, не реєстр подій у сфері правотворчості; це - осмислений, концептуальний погляд на розвиток всієї правової системи.

Моніторингова діяльність гостро потребує централізованої координації і, насамперед, такого концептуально-методичного забезпечення, яке б сприяло отриманню результатів моніторингу, що здійснюється різними органами державної влади. Запровадження окремого уповноваженого органу з правового моніторингу дозволить надати моніторингу всеохоплюючий, системний характер і налагодити роботу з відстеження результатів моніторингу [3, 96].

Як ми вже не раз наголошували в попередніх дослідженнях, для України оптимальним є змішаний спосіб організації правового моніторингу [4; 5]. Про це говорить і практика європейських держав, де на відміну від країн СНД, моніторингова діяльність здійснюється або децентралізовано, або змішаним способом (Швеція, Італія). Вибір саме цього способу організації та здійснення правового моніторингу підтверджується тим, що запровадження єдиного спеціалізованого органу з питань правового моніторингу надасть можливість проводити моніторингову діяльність системно та централізовано, під чітким керівництвом, і допоможе уникнути розрізненого й неоднакового застосування правових норм окремими суб'єктами правового моніторингу. Залучення ж до моніторингової діяльності громадських інститутів, юридичних вузів, науково-експертних установ, окремих науковців дозволить більш широко "...представити весь спектр соціальних інтересів і очікувань на стадії розробки

норм права, ... включати різні прошарки суспільства в процес реалізації закону" [6, 29]. Участь інститутів громадянського суспільства в здійсненні аналізу й прогнозу якості законодавства належить до первинних цілей створення системи моніторингу правового простору й правозастосовної практики.

Питанню щодо способу організації та здійснення правового моніторингу приділялось достатньо уваги в зарубіжних наукових колах, зокрема, у Російській Федерації й Республіці Казахстан цю тематику розглядали Ю.Г. Арзамасов, С.А. Бухарбаєва, Т.Т. Галієв, М.Є. Глазкова, Д.Б. Горохов, А.М. Єрьоміна, І.В. Жужгов, Л.О. Іванова, Я.Є. Наконечний, А.А. Невесьолов, В.Л. Негрובов, А.М. Сарсенов, Ю.А. Тихомиров, А.В. Тлупова, Н.Н. Толмачова, А.С. Фадєєва, А.К. Шаймурунова. При цьому думка вчених щодо вибору способу здійснення моніторингової діяльності дещо різниться: хтось є прибічником централізованого способу, деякі ж виступають за змішаний спосіб організації правового моніторингу, обидві думки заслуговують уваги, та як ми вже наголошували, запровадження саме змішаного способу є найбільш адекватним перехідному стану українського суспільства.

Незважаючи на те, що в Україні питанню правового моніторингу приділяється мало уваги, не викликає сумніву, що ця тематика найближчим часом стане досить актуальною, оскільки вже є перші вітчизняні наукові праці в цій сфері [7], що ж до інших пострадянських країн, то там проводиться досить плідна робота з моніторингової діяльності як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Тому сміливо можна говорити про те, що ця стаття є першою спробою у вітчизняному конституційному праві щодо висвітлення питання організації правового моніторингу в Україні.

На жаль, на сьогодні комплексний правовий моніторинг усього українського законодавства та правозастосовної практики не проводиться, немає ні правової, ні методологічної основи для його запровадження. Діяльність, яку проводять окремі суб'єкти правового моніторингу має розрізнений характер, тому не дає нам змогу уявити достатньо повну картину про стан чинного законодавства. Це дає підставу стверджувати про необхідність створення Центру правового моніторингу, який би координував діяльність інших суб'єктів правового моніторингу та займався би аналізом, оцінкою, плануванням і прогнозуванням вітчизняного законодавства.

Постає питання про правовий статус такого органу.

При цьому, для уникнення відомчого підходу й з метою забезпечення системності моніторингу в Україні, Центр правового моніторингу має бути державною та некомерційною структурою, сама моніторингова діяльність має бути законодавчо закріплена як функція

© Ю.В. Градова, 2013