

Яровий К. В.,
старший лейтенант поліції,
ад'юнкт кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FOUNDATIONS OF INTERACTION BETWEEN THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE AND OTHER PUBLIC ADMINISTRATION BODIES WITHIN THE AREA OF THE ANTI-TERRORISM OPERATION

Стаття присвячена проблемним питанням адміністративно-правових засад взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення антитерористичної операції, а також шляхам їх вирішення та внесенню пропозицій щодо вдосконалення законодавства України.

Ключові слова: правові засади, взаємодія, Національна поліція України, суб'єкти публічної адміністрації, зона проведення антитерористичної операції.

Стаття посвящена проблемним вопросам административно-правовых основ взаимодействия Национальной полиции Украины с другими субъектами публичной администрации в зоне проведения антитеррористической операции, а также путям их решения и внесению предложений по совершенствованию законодательства Украины.

Ключевые слова: правовые основы, взаимодействие, Национальная полиция Украина, субъекты публичной администрации, зона проведения антитеррористической операции.

The article deals with the problem issues associated with the administrative and legal foundations of interaction between the National Police of Ukraine and other public administration bodies within the area of the anti-terrorism operation, as well as their solutions and suggestions on improving the legislation of Ukraine.

Key words: administrative and legal foundations, interaction, National Police of Ukraine, public administration bodies, area of anti-terrorism operation.

Постановка проблеми. Основою ефективної реалізації своїх повноважень під час взаємодії Національної поліції України (далі – НПУ) з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення антитерористичної операції (далі – АТО) є їх належне правове регулювання. Особливе місце у системі ефективної взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО займає адміністративно-правове регулювання, оскільки норми закону повинні чітко регулювати питання взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО.

Проведення АТО на території України показало, що для досягання суб'єктами публічної адміністрації домовленостей під час виконання спільних службових завдань, необхідні заздалегідь погоджені дії та чіткий розподіл обов'язків. Тому, сьогодні виникає нагальна потреба у перегляді чинної нормативно-правової бази щодо взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО та приведення законодавства України до вимог європейських та міжнародних стандартів.

На превеликий жаль, в Україні відсутній такий нормативно-правовий документ, який би регламентував взаємодію суб'єктів публічної адміністрації, їх повноваження та послідовність згаджених дій між собою під час виконання ними як спільних, так і окремих службових завдань у зоні проведення АТО.

Тому саме питання адміністративно-правових засад взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО потребує ґрунтовного дослідження з метою визначення напрямків його подальшого удосконалення та прийняття відповідних заходів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У вітчизняній науковій літературі питання сутності і змісту адміністративно-правових засад взаємодії правоохоронних органів з іншими суб'єктами публічної адміністрації висвітлювались у роботах О. М. Бандурки, В. П. Бірюкова, С. А. Буткевича, Ю. В. Дубка, О. Г. Комісарова, О. Ю. Конєва, В. В. Крикуна, С. О. Кузніченка, В. П. Лазутка, В. А. Лаптія, Д. С. Савочкина, В. А. Сягровця, І. О. Шаповалової та інших авторів. Однак, у зазначених наукових роботах не була врахована специфіка проблеми взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО.

Метою статті є аналіз проблем, пов'язаних з адміністративно-правовими засадами взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО та розробка рекомендацій щодо удосконалення законодавства України.

Для реалізації поставленої мети було визначено наступні завдання:

- проаналізувати сутність визначення «правові засади»;
- розробити практичні рекомендації щодо побудови ефективної системи взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО.

Виклад основного матеріалу. В основі правових засад забезпечення взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації знаходиться адміністративно-правове регулювання, яке здійснюється за допомогою адміністративно-правових норм різної юридичної сили. Аналізуючи адміністративно-правові засади взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО необхідно з'ясувати сутність визначення «правові засади». У сучасній українській мові термін «засади» визначається як:

1) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь;

2) вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки;

3) спосіб, метод здійснення чого-небудь [1, с. 300].

Поряд з цим, адміністративно-правовими засадами взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО виступають головні положення, на яких ґрунтується правова система держави, способи та методи правового регулювання.

Треба зазначити, що правова основа діяльності суб'єктів публічної адміністрації у зоні проведення АТО ґрунтується на сукупності правових норм й положень Конституції України, деяких Законів України, Європейських та Міжнародних конвенцій, указах і розпорядженнях Президента України, постановках Кабінету Міністрів України та інших законодавчих нормативно-правових актах України.

Відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [2]. НПУ є одним з таких державних органів, що здійснює зазначені повноваження у межах своєї компетенції відповідно до законодавства України.

В українському законодавстві НПУ – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [3].

На думку О. В. Батраченка, адміністративно-правове регулювання щодо забезпечення публічної безпеки та порядку НПУ можна визначити як єдиний механізм, в основі якого лежать адміністративно-правові засоби та норми адміністративного законодавства, за допомогою яких створюються належні організаційні, правові та інші умови для виконання НПУ відповідних завдань та функцій щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, а також завдяки яким здійснюється упорядкування адміністративних правовідносин, що при цьому виникають [4, с. 59]. Однак, ефективне здійснення НПУ своїх функцій та повноважень було б неможливим без взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації.

Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію України» НПУ у процесі своєї діяльності взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами,

утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями [3].

Таким чином, НПУ, здійснюючи свої повноваження у зоні проведення АТО, взаємодіє з такими суб'єктами публічної адміністрації, як: Збройні сили України (далі – ЗСУ), Національна Гвардія України (далі – НГУ), Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ), Служба безпеки України (далі – СБУ), Державна фіскальна служба України (далі – ДФСУ), Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСУНС), Державна міграційна служба України (далі – ДМСУ), органи місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічної адміністрації, організовує боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, вчинених з терористичною метою [5]. Однак, у Законі не визначено загального порядку і підстав організації взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО. У зв'язку з цим виникає багато суперечностей та непорозумінь серед науковців.

Деякі фахівці визнають, що чинний Закон України «Про боротьбу з тероризмом» не здатен регулювати питання взаємодії суб'єктів публічної адміністрації під час проведення антитерористичних заходів, оскільки він спрямований переважно на вирішення окремих питань протидії терористичній діяльності, а не на послідовності злагоджених дій між собою під час виконання ними як спільних, так і окремих службових завдань у спеціальних операціях [6, с.120].

Особливістю організації взаємодії й координації діяльності суб'єктів антитерористичної діяльності є постійно діючий координаційний орган – Антитерористичний центр (далі – Центр) при СБУ. Він був створений відповідно до указу Президента України від 14 квітня 1999 року № 379/99. Відповідно до чинного законодавства України він здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та їх припиненні [7].

Однак, треба зазначити, що Центр та його координаційні групи при регіональних органах СБУ не здійснюють координацію взаємної діяльності суб'єктів публічної адміністрації під час проведення АТО.

Ще одним нормативно-правовим актом у системі адміністративно правового регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації у зоні АТО є Закон України «Про основи національної безпеки України» [8]. Значення зазначеного законодавчого акту полягає у тому, що у ньому визначено: поняття національної безпеки (складовою якої є публічна безпека), державні органи, на які покладається забезпечення національної безпеки (серед них визначені

органи внутрішніх справ), принципи забезпечення національної безпеки, межі повноважень та функції центральних органів виконавчої влади (до яких належить НПУ) щодо участі у забезпеченні національної безпеки України. Однак зазначені норми загальної дії потребують конкретизації та уточнення в інших нормативно-правових актах.

Ст. 9 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» регулює питання сприяння органів, які здійснюють боротьбу з тероризмом. Насамперед, це державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, їх посадові особи зобов'язані сприяти органам, які здійснюють боротьбу з тероризмом, повідомляти дані, що стали їм відомі, щодо терористичної діяльності або будь-яких інших обставин, інформація про які може сприяти запобіганню, виявленню і припиненню терористичної діяльності, а також мінімізації її наслідків [5]. Але послідовність дій та порядок взаємодії між зазначеними суб'єктами під час проведення АТО більше нічим не регламентований.

Указом Президента України № 92/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» визначено, що налагодження належної взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами повинна здійснюватися як на державному, так і на міжнародному рівні, у тому числі шляхом спільного виконання завдань та для координації спільних дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій. [9]. Однак чіткого алгоритму послідовності дій та переліку спільних завдань у зазначеному документі не наведено. Усі положення є загальними, які розповсюджуються на всі суб'єкти публічної адміністрації України, а про взаємодію зазначених органів у зоні проведення АТО не йдеться.

Положення деяких підзаконних нормативно-правових актів прямо або опосередковано присвячені регулюванню діяльності НПУ та інших суб'єктів публічної адміністрації у зоні проведення АТО. До них належать: укази Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року «Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації у Донецькій та Луганській областях» від 14 листопада 2014 року № 875/2014 [10], «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2015 року «Про додаткові заходи щодо мирного врегулювання, нормалізації ситуації та зміцнення безпеки в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 18 березня 2015 року № 149/2015 [11], «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» від 18 березня 2015 року № 150/2015 [12], розпорядження Кабінету Міністрів України «Про організацію розроблення та виконання плану заходів щодо інженерно-технічного облаштування українсько-російського державного кордону, територій, прилеглих до районів проведення антитерористичних операцій та Автономної Республіки Крим» від

18 лютого 2015 року № 251-р [13], «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року № 1085» від 05 травня 2015 року № 428-р [14], «Про затвердження плану заходів щодо інженерно-технічного облаштування українсько-російського державного кордону, територій, прилеглих до районів проведення антитерористичної операції та Автономної Республіки Крим» від 14 травня 2015 року № 439-р [15], Наказ Першого заступника керівника АТЦ при Службі безпеки України (керівника АТО на території Донецької та Луганської областей) «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 12 червня 2015 року № 4150г [16], наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Додаткових тимчасових режимних обмежень у контрольованих прикордонних районах» від 07.09.2015 № 1075 [17] та інші.

Однак, вище перелічені документи не регламентують та не уточнюють їх повноваження, послідовність спільних дій та порядок взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО. Зазначене свідчить про необхідність створення єдиного нормативно-правового документа, який би регламентував взаємодію зазначених суб'єктів та визначав порядок їх спільних дій у зоні проведення АТО.

Взаємодія НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО є взаємним безперервним процесом, який погоджений за місцем, метою, порядком, часом та спрямований на узгодження дій вказаних суб'єктів з приводу завчасного виявлення, попередження та припинення порушень публічного порядку та злочинних (терористичних) проявів з використанням ресурсів один одного [18, с. 44].

Крім цього, О. В. Кривенко вважає, що під час реалізації взаємодії органів МВС України важливим залишається питання нормативно-правового забезпечення взаємовідносин управлінських органів та підлеглих формувань Міністерства, а також розробки оперативних і бойових документів, в яких повинна знайти відображення чітка регламентація прав і обов'язків посадових осіб у системі управління і взаємодії [18, с. 44]. На його думку, вирішити проблему взаємодії можливо шляхом розробки нормативно-правових документів, які повинні відображати чітку регламентацію прав і обов'язків посадових осіб у системі управління і взаємодії.

Законодавчі акти України не дають конкретної та чіткої відповіді щодо особливості взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації, які здійснюють свої повноваження у безпосередній зоні проведення АТО. На його думку, сутність проблеми полягає у відсутності нормативного закріплення правових засад взаємодії зазначених суб'єктів у зоні проведення АТО [19, с. 97].

На думку В. М. Бокія, адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів публічної адміністрації повинні визначати конкретний алгоритм дій у тій чи іншій ситуації, чіткий розподіл функціональних

обов'язків відповідно до встановленої компетенції окремих структурних підрозділів, закріплення порядку підпорядкованості єдиному керівництву й механізму управління спільними діями як власними, додатковими силами й засобами, виконують відомчі нормативні документи [19, с. 98]. Однак, автор не називає ці документи та конкретних пропозицій щодо вдосконалення законодавства України він не наводить.

На нашу думку, для врегулювання зазначених суперечностей необхідно створити спільний наказ, який би відповідав вимогам європейських та міжнародних конвенцій і діяв на всій території проведення АТО, а не в окремих її районах. Крім цього, новостворений документ повинен чітко регулювати питання взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО, а саме:

- розкрити сутність терміну «взаємодія» щодо суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом та суб'єктів публічної адміністрації між собою під час проведення АТО;

- розробити чіткий алгоритм послідовності спільних дій НПУ та суб'єктів публічної адміністрації для забезпечення ефективної взаємодії під час виконання спільних та окремих службових завдань;

- визначити суб'єктів владних повноважень, які будуть наділені правом приймати відповідні рішення щодо взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО;

- спрощення процедур узгодження спільних дій НПУ з суб'єктами публічної адміністрації для прийняття термінових рішень та підвищення ефективності;

- забезпечення чіткого розподілу повноважень між органами державної влади забезпечить налагодження взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО;

- запровадити більш суворі заходи адміністративного та дисциплінарного впливу щодо невиконання поставлених обов'язків перед НПУ та суб'єктами публічної адміністрації.

- визначити порядок залучення суб'єктів публічної адміністрації для сприяння НПУ у боротьбі з тероризмом і незаконними збройними формуваннями, відпрацюванні території під час скоєння тяжких та особливо тяжких злочинів, проведеної охорони публічного порядку та безпеки;

- забезпечення належного матеріального забезпечення з боку держави;

- впровадити порядок підпорядкованості та взаємодії ЗСУ, НГУ, ДПСУ, СБУ ДФСУ, ДСНСУ, ДМСУ, органів місцевого самоврядування з НПУ під час

виконання спільних та окремих службових завдань;

- створити структурні підрозділи взаємодії з суб'єктами публічної адміністрації у ЗСУ, НГУ, НПУ, ДПСУ, СБУ ДФСУ, ДСНСУ, ДМСУ, органах місцевого самоврядування для підтримання ефективного постійного зв'язку між ними;

- дозволити самостійно приймати відповідні рішення суб'єктам публічної адміністрації у разі виникнення обставин, які потребують рішучих дій і термінового прийняття рішень без погодження з керівництвом.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно додати, що для створення такого нормативно-правового документа, як спільний наказ, він повинен мати державну підтримку, яка буде здійснюватися на рівні міністерств, відомств та окремих служб. Контроль за його виконанням необхідно покласти на голову СБУ та Президента України. Крім цього, у зазначеному документі взаємодія суб'єктів публічної адміністрації повинна бути закріплена шляхом деталізації повноважень суб'єктів, відведення особливого місця послідовності дій під час виконання спільних та окремих службових завдань, врегулювання питання повноцінної структури адміністрування щодо координації взаємодії та організації злагодженої роботи у зоні проведення АТО.

Висновки. Отже, адміністративно-правові засади взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО повинні ґрунтуватися, насамперед, на законодавчо визначених на національному рівні принципах з урахуванням основних положень антитерористичної стратегії ООН, Європейського Союзу та комплексному дослідженні зазначеної проблеми, з метою дотримання основних принципів, визначених національним і міжнародним законодавством.

Іншими словами, під взаємодією НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні АТО слід розуміти необхідну спільну діяльність, що здійснюється на основі законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів у конкретних організаційних формах, узгоджену за метою, місцем та часом і спрямовану на забезпечення якісного й ефективного виконання покладених на них завдань щодо забезпечення публічної безпеки і порядку.

Вважаємо, що зазначені пропозиції допоможуть вирішити проблеми адміністративно-правових засад взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО та наблизять нашу державу до протистояння терористичним проявам на її території на належному рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І. К. Білодід (голова) [та ін.]. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 3. 941 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості ВРУ, 2015, № 40-41, ст. 379.
4. Батраченко О. В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук. спец.: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Суми: СумДУ, 2017. 218 с.
5. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV (Редакція станом на 28.07.2016 підстава 1437-19) // Відомості Верховної Ради. 2003. № 25. Ст.180.
6. Беляков К. І. Антитерористичне законодавство України: новації 2013 року. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). К.: Міжвід. наук.-дослід. Центр, 2013. № 2. С. 117-125.

7. Про положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України // Офіційний вісник України від 12.02.2010. 2010 р., № 7, стор. 38, стаття 302, код акту 49402/2010.
8. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
9. Офіційний сайт Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року «Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій та Луганській областях» від 14 листопада 2014 року № 875/2014: Указ Президента України // Офіційний вісник Президента України. 2014 р., № 43, стор. 44, стаття 1963.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 березня 2015 року «Про додаткові заходи щодо мирного врегулювання, нормалізації ситуації та зміцнення безпеки в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 18 березня 2015 року № 149/2015: Указ Президента України // Офіційний вісник Президента України – 2015 р., № 9, стор. 27, стаття 526.
12. Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» від 18 березня 2015 року № 150/2015: Указ Президента України // Офіційний вісник Президента України. 2015 р., № 9, стор. 28, стаття 527.
13. Про організацію розроблення та виконання плану заходів щодо інженерно-технічного облаштування українсько-російського державного кордону, територій, прилеглих до районів проведення антитерористичних операцій та Автономної Республіки Крим» від 18 лютого 2015 року № 251-р: розпорядження КМУ // Урядовий кур'єр. 2015 р. № 58.
14. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року № 1085 від 05 травня 2015 року № 428-р: розпорядження КМУ // Урядовий кур'єр. 2015 р., № 36, стор. 57, стаття 1090, код акту 76717/2015.
15. Про затвердження плану заходів щодо інженерно-технічного облаштування українсько-російського державного кордону, територій, прилеглих до районів проведення антитерористичної операції та Автономної Республіки Крим» від 14 травня 2015 року № 439-р: розпорядження КМУ // Урядовий кур'єр. 2015. № 86.
16. Офіційний веб-сайт Служби безпеки України. URL: <https://ssu.gov.ua/ua/pages/32>.
17. Про затвердження Додаткових тимчасових режимних обмежень у контрольованих прикордонних районах: Наказ МВСУ від 07.09.2015 № 1075 // Офіційний вісник України. 2015 р., № 86, стор. 69, стаття 2888, код акту 79116/2015.
18. Кривенко О. В. Окремі проблеми взаємодії органів системи МВС України з питань охорони правопорядку в зоні АТО. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 4. С. 43-47.
19. Бокій В. М. Адміністративно-правові засади взаємодії ОВС з іншими силами охорони правопорядку в особливих умовах. Правове забезпечення адміністративної реформи. Південноукраїнський правничий часопис. Одеса. 2013. № 2. С. 95-99.