

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.454

Аброськін В. В.,

генерал поліції другого рангу,

перший заступник Голови Національної поліції України – керівник кримінальної поліції

НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

REGULATORY PRINCIPLES OF PUBLIC SECURITY PROVISION BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE ANTI-TERRORIST OPERATION

У статті розглянуто зміст нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах антитерористичної операції залежно від їхньої юридичної сили. Автор приділяє безпосередню увагу теоретичним основам понять «правове регулювання», «механізм правового регулювання» тощо. Встановлено ключові ознаки нормативних засад забезпечення публічної безпеки поліцією в умовах АТО.

Ключові слова: правове регулювання, Національна поліція, антитерористична операція, закон, підзаконний нормативний акт, відомчий нормативний акт.

В статье рассмотрено содержание нормативно-правовых актов, которые регулируют общественные отношения в сфере обеспечения публичной безопасности Национальной полиции в условиях антитеррористической операции в зависимости от уровня их юридической силы. Автор уделяет непосредственное внимание теоретическим основам понятий «правовое регулирование», «механизм правового регулирования» и так далее. Определены ключевые признаки нормативных основ обеспечения публичной безопасности полицией в условиях АТО.

Ключевые слова: правовое регулирование, Национальная полиция, антитеррористическая операция, закон, подзаконный нормативный акт, ведомственный нормативный акт.

In this article normative legal acts, that regulating National Police activity in the field of ensuring public safety in the conditions of antiterrorist operation are considered. The author pays a direct attention to the theoretical foundations of the concepts of "legal regulation", "the mechanism of legal regulation", etc. The key features of the normative principles of ensuring public security by the police in the conditions of antiterrorist operation are established.

Key words: legal regulation, National Police, antiterrorist operation, law, by-law normative act, departmental normative act.

Постановка проблеми. Чинні суспільно-політичні реалії зумовлюють необхідність вирішення нових завдань, що можливе лише за умови запровадження ефективних правових засад як єдиного легального інструменту формування державної політики у відповідній сфері суспільної діяльності.

Формування та функціонування незаконних збройних формувань стали підставою для проведення антитерористичної операції (далі – АТО) на території Донецької, Луганської та Харківської областей згідно з постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 2 грудня 2015 № 1275-р [1].

У свою чергу, внаслідок реформування органів внутрішніх справ (далі – ОВС) було створено Національну поліцію України як правоохоронний орган нової формaciї, сфера компетенції якого викладена крізь призму нових категорiй, серед яких, зокрема, «публічної безпеки». Річ у тому, що більшість нормативних актів, зокрема тих, що нині втратили чин-

ність, оперують категорiями «громадська безпека» та «громадський порядок».

Важливо, що конституційні засади щодо визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю [2] змінитися не можуть, тобто може йтися про зміну механізмів, засобів, методів, їх удосконалення, підвищення ефективності напряму досягнення ключових пріоритетів державної діяльності.

Громадська (публічна) безпека є складником національної безпеки, а тому питання її забезпечення завжди переважають у центрі уваги держави та науковців. Особливого значення описане питання набуває у розрізі проведення на території України антитерористичної операції, яка має на меті подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням загальнотеоретичного правового регулювання приділили свою увагу С.С. Алексєєв, М.С. Кельман, В.В. Копейчиков, А.М. Колодій, О.Ф. Скаун, В.А. Хропанюк та інші провідні науковці.

Проблемам забезпечення громадської (публічної) безпеки присвячені роботи В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, Ю.П. Битяка, С.М. Гусарова, А.Т. Комзюка, О.Л. Копиленка, О.О. Панової, О.М. Подоляки, О.Ю. Синявської, С.Г. Стеценка, В.Г. Фатхутдінова та інших учених.

Варто зазначити, що окремим аспектам протидії тероризму та правового режиму АТО, а також інших кризових ситуацій присвячені наукові праці фахівців у різних галузях права, зокрема, В.Ф. Антиленка, Ю.М. Антоняна, О.М. Бандурки, Ю.В. Бауліна, М.В. Башкирова, А.О. Данилевського, О.В. Зубової, Р.А. Калюжного, Д.В. Кислова, А.Т. Комзюка, В.В. Конопльова, С.О. Кузніченка, В.А. Ліпкана, В.В. Мальцева, В.В. Майорова, В.Я. Настюка, В.В. Сокуренка, І.М. Рижова, В.П. Тихого та багатьох інших.

Як убачається з викладеного, проведення дослідження зумовлено новими викликами українського суспільства, зокрема, щодо забезпечення публічної безпеки (порівняно нова категорія українського законодавства та науки) під час проведення АТО (українське суспільство та держава після проголошення її незалежності вперше стикаються з такими масштабами виникнення терористичної загрози, що поясгає на терitorіальну цілісність України) та відсутністю окремого дослідження, що поєднало би розгляд питання нормативних засад забезпечення публічної безпеки Національної поліцією в умовах АТО

Відповідно, у статті нами поставлено за мету окреслення та вивчення нормативно-правових актів, які регламентують суспільні відносини у сфері забезпечення публічної безпеки Національною поліцією України в умовах АТО.

Представники теорії держави та права під категорією «правове регулювання» переважно розуміють здійснюване державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток [3, с. 529]. У свою чергу, уявляється, що вивчення проблем забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО зручно здійснити за допомогою інструментарію механізму правового регулювання.

Необхідно зазначити, що поняття механізму правового регулювання – одне з центральних у правовій науці. На думку С.С. Алексеєва, останньою є взята у єдності система правових засобів (юридичних норм, правовідносин, актів реалізації норм права), за допомогою яких здійснюється результативний правовий вплив на відносини суспільства [4, с. 364]. Логіка дії механізму правового регулювання полягає в такому: 1) механізм правового регулювання містить у собі правові норми; 2) реалізація правових норм відбувається у межах певних правовідносин; 3) правові відносини набувають своєї сутності за наявністю певних юридичних фактів (життєвих обставин або підстав для здійснення певних вчинків); 4) юридичні факти закріплі у гіпотезі правових норм. Непересічність юридичних норм у такому

механізмі полягає в тому, що вони є нормативною основою, його головним елементом.

Норми права – загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які встановлені або санкціоновані державою та забезпечені її примусовою силою [5, с. 216]. Норми права містяться головним чином у нормативних актах, тобто офіційних документах, що видаються органами законодавчої або виконавчої влади правотворчого характеру. Варто зазначити, що правове регулювання забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО здійснюється певною системою законодавства, яка складається зі значної кількості нормативних актів, які відрізняються один від одного багатьма ознаками: назвою, юридичною силою, порядком прийняття тощо.

У контексті викладеного заслуговує на увагу погляд на право як на систему норм, яка поширюється на всі випадки цього роду, і відповідно до яких повинна будуватись поведінка суб'єктів, що опинилися в нормативно-регламентованій ситуації [6, с. 86].

Без перебільшення провідне місце для формування правових засад забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО має Конституція України. Непересічне значення Основного закону в цій системі визначається її верховенством і вищою юридичною силою, прямою дією, застосуванням на всій території країни. Конституція України, перш за все, визначила юридичну базу гарантій законності – усі державні органи, їхні посадові особи, об'єднання громадян та інші суб'єкти права повинні діяти в межах Конституції та відповідно до законів України (ст. ст. 6, 8).

Система законодавства щодо забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО базується, зокрема, на загальних засадах, а саме: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ст. 3); «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» (ст. 9); «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» (ст. 17); «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19).

Мають стосунок до засад забезпечення публічної безпеки, зокрема, в умовах АТО норми розд. II Конституції України, яким передбачено таке:

1) основні конституційні права, свободи людини і громадянина – «Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані» (ст. 22); «Кожна людина має невід'ємне право на життя» (ст. 27);

2) можливість обмеження певних прав і свобод людини і громадянина, а саме: здійснення прав на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення тощо (ст. 34); громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36); обмеження щодо реалізації права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 39).

Як випливає з положень ст. 9 Конституції України, міжнародні нормативні акти також можуть належати до правових засад забезпечення публічної безпеки за умови АТО. До таких із них, тобто ратифікованих Верховною Радою України, належать Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом [7] та Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом [8].

Природно, що Конституція безпосередньо забезпечення публічної безпеки Національною поліцією, зокрема, в умовах АТО не регламентує, проте вона є базою для прийняття законів і підзаконних актів, які безпосередньо регулюють таку діяльність.

Центральне місце в механізмі правового регулювання забезпечення публічної безпеки Національною поліцією, зокрема, в умовах АТО, посідають закони, значення яких у розбудові правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою останньої. Верховенство закону виявляється, перш за все, в суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу. Закони регулюють найважливіші питання державного та суспільного життя, їхні норми становлять серцевину, фундамент формування і розвитку інших правових норм [9, с. 55–57].

Основним нормативно-правовим актом, який визначає правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських є Закон України «Про Національну поліцію» [10]. Як ми вже зазначали вище, останнім уперше в українському законодавстві введено терміни «публічний порядок» і «публічна безпека», що стало приводом для наукових дискусій щодо співвідношення цих понять із категоріями «громадський порядок» і «громадська безпека».

На нашу думку, слушною здається позиція К.О. Чишко, яка доходить висновку, що зміст понять

«громадська безпека» та «публічна безпека» є рівними за обсягом, посилаючись на етимологію цих термінів, використання їх у як рівнозначних на нормативному рівні та використання на міжнародному рівні англомовного словосполучення “public security” (перекладається як громадська безпека) [11, с. 46–47]. Водночас переконані, що «публічна безпека» є новою категорією сфери завдань поліції, яка належить до однієї зі складників чинної «філософії» діяльності першої крізь призму необхідності служіння суспільству.

У контексті викладеного особливої уваги заслуговує той факт, що саме формулювання завдань поліції як «надання поліцейських послуг» стало основою нової «філософії» діяльності поліції, яка полягає у служінні суспільству. Наприклад, де-юре ст. 2 названого Закону передбачено лише одне завдання поліції – «надання поліцейських послуг». У свою чергу, останні мають своє вираження у певних сферах, зокрема у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, яка, між іншим, закріплена першою серед відповідного переліку (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію»).

Крім того, законодавець відійшов від визначення прав та обов'язків органу (як це було передбачено для міліції), натомість закріпив основні обов'язки безпосередньо поліцейського та повноваження поліції (ст. ст. 18, 23 Закону України «Про Національну поліцію» відповідно).

Повноваження поліції випливають із завдань, які на неї покладені. У свою чергу, до тих із них, що стосуються забезпечення публічної безпеки, можна зразувати такі:

1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;

2) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживання у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

3) вживання заходів із метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень;

4) вживання заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

5) здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

6) у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймання рішення про застосування адміністративних стягнень і забезпечення їх виконання;

7) доставлення у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;

8) вживання заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках,

скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, інших публічних місцях;

9) регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі;

10) здійснення супроводження транспортних засобів у випадках, визначених законом;

11) видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху;

12) здійснення охорони об'єктів права державної власності у випадках і порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також взяття участі у здійсненні державної охорони;

13) здійснення контролю за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів і речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ;

14) здійснення контролю у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

15) сприяння забезпечення відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості;

16) вживання заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб).

Для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень застосовуються поліцейські заходи (ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію»). Останні можуть мати превентивний і примусовий характер. Відповідно поліцейські заходи поділені на превентивні поліцейські заходи (ст. ст. 31-41 Закону України «Про Національну поліцію») та примусові поліцейські заходи (ст. ст. 42-46 Закону України «Про Національну поліцію»).

Аналіз змісту та правил реалізації поліцейських заходів, які передбачені вищеперечисленими положеннями Закону України «Про Національну поліцію», вказують на те, що весь їхній перелік може застосовуватися щодо забезпечення публічної безпеки (зокрема, в умовах АТО). Відмінною особливістю правового регулювання діяльності поліції щодо реалізації заходів, які обмежують певні права і свободи людини, полягає у тому, що вони окреслені виключно на законодавчому рівні (на відміну, наприклад, від Національної гвардії України).

Очевидно, що підтримання публічної безпеки в умовах АТО потребує розуміння правових зasad боротьби з тероризмом. Ключовим законодавчим актом (після Конституції України), який із метою захисту особи, держави і суспільства від тероризму,

виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби з цим небезпечним явищем, повноваження і обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їхньої діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв'язку з участю у боротьбі з тероризмом, є Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [12]. Зокрема, цим Законом окреслено перелік і зміст категоріального апарату сфери боротьби з тероризмом. Серед основних понять, що стосуються питання забезпечення публічної безпеки, зокрема, в умовах АТО, виділяють такі:

а) тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій із метою досягнення злочинних цілей;

б) боротьба з тероризмом – діяльність щодо запобігання, виявлення, припинення, мінімізації наслідків терористичної діяльності;

в) антитерористична операція – комплекс скординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності;

г) район проведення антитерористичної операції – визначені керівництвом антитерористичної операції ділянки місцевості або акваторії, транспортні засоби, будівлі, споруди, приміщення та території чи акваторії, що прилягають до них і в межах яких проводиться зазначена операція;

і) режим у районі проведення антитерористичної операції – особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених цим Законом спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Ст. 14 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» конкретизовано, що спеціальний порядок у районі проведення АТО, зокрема, може бути пов'язано з таким:

– організацією патрульної охоронної служби та виставленням оточення;

– введенням тимчасового обмеження прав і свобод громадян;

– здійсненням як винятку з урахуванням особливостей, встановлених цим законом, превентивного затримання осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години, але не більше ніж на 30 діб.

Відповідно до положень ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» Національна поліція зарахована до числа небагатьох суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом. Наприклад, сили і засоби, зокрема, Національної поліції (особовий склад, спеціалісти, зброя, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби) використовуються під час проведення АТО (ст. 13 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»).

Ст. 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» деталізовано повноваження суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом. Зокрема, ч. 2 зазначененої статті передбачено, що «Міністерство внутрішніх справ України спільно з Національною поліцією організовує боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, вчинених із терористичною метою, розслідування яких заразовано законодавством України до компетенції Національної поліції; надає Антитерористичному центру при Службі безпеки України (далі – СБУ) необхідні сили і засоби; забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій».

У контексті забезпечення правопорядку органами Національної поліції у зоні АТО особливого значення набувають специфічні права, якими наділяються посадові особи, залучені до операції (зокрема, поліцейські), що чітко визначені ст. 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом».

У свою чергу, ст. 15-1 названого Закону описано зміст, підстави застосування та особливості реалізації превентивного затримання у районі проведення АТО осіб, причетних до терористичної діяльності. Заслуговує на увагу також положення, відповідно до якого «передбачені цією статтею заходи здійснюються з дотриманням чинного законодавства і припиняються негайно після завершення антитерористичної операції».

Очевидно, що можливість забезпечення публічної безпеки в умовах АТО нерозривно потребує окреслення правових підстав стосовно запровадження рішення щодо проведення такої операції. Відповідне питання також урегульовано Законом України «Про боротьбу з тероризмом». Наприклад, згідно із ст. 11 цього Закону рішення щодо проведення антитерористичної операції приймається залежно від ступеня суспільної небезпеки терористичного акту керівником Антитерористичного центру при СБУ за письмовим дозволом Голови Служби безпеки України або керівником координаційної групи відповідного регіонального органу СБУ за письмовим дозволом керівника Антитерористичного центру при СБУ, погодженим із Головою Служби безпеки України. Про рішення щодо проведення антитерористичної операції негайно інформується Президент України. У свою чергу, рішення про припинення антитерористичної операції приймається керівником оперативного штабу з управління цією операцією (ст. 18 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»), який утворюється для безпосереднього

управління конкретною антитерористичною операцією та керівництва силами і засобами, які залучаються до здійснення антитерористичних заходів відповідно до положень ст. 12 описаного Закону.

У свою чергу, сучасна українська історія стикнулась із новими викликами перед нашою державою, зокрема, терористичною загрозою, яка посягає на територіальну цілісність України. Остання стала підґрунтям для прийняття 2 вересня 2014 р. Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [13], яким, зокрема, встановлено: «Період проведення антитерористичної операції – це час між датою набрання чинності Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 та датою набрання чинності Указом Президента України про завершення проведення антитерористичної операції або військових дій на території України».

Чинне місце серед законодавчих актів у сфері забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО посідає Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» [14], який визначає організаційно-правові особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням на території України футбольних матчів, що організовуються відповідно до національних і міжнародних вимог. Наприклад, зазначимо, що в Маріуполь повернувся великий футбол (16 липня 2017 р.), для чого за 3 дні до події поліція Донеччини перейшла на цілодобовий режим роботи із забезпечення підтримання публічного порядку: це робота кінологів із огляду стадіону та прилеглої території, посилення робота поліції (зокрема, за участю поліції особливого призначення КОРД) на вулицях і площах міста та блокпостах.

Істотне значення в правовому регулюванні забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО має ряд підзаконних нормативних актів.

На відміну від законів (актів первинного характеру, що містять відправні юридичні розпорядження), вони є вторинними актами, які конкретизують положення законів чи регулюють відносини, що не входять до предмета законодавчого регулювання. Вони повинні бути засновані на законах і не суперечити їм.

Підзаконний рівень правового регулювання забезпечення Національною поліцією публічної безпеки характеризується тим, що прийняття відповідних актів чітко передбачено положеннями названих вище законів.

Наприклад, Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України затверджено Указом Президента України від 14 квітня 1999 р.

№ 379/99 [15], вимога про що безпосередньо встановлена ч. 4 ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом».

Зв'язок цього нормативного акта зі сферою регламентування діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки в умовах АТО полягає в тому, що ним визначено завдання, функції, права Антитерористичного центру як органу який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам.

На виконання ч. 2 ст. 13 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» Кабінетом Міністрів України постановою від 12 травня 2004 р. № 611-11 було затверджено «Порядок діяльності оперативного штабу з управління антитерористичною операцією», яка відповідно до ч. 2 ст. 6 та ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [16] має гриф секретності «таемно».

Оперативний штаб утворюється для безпосереднього управління конкретною антитерористичною операцією та керівництва силами і засобами, які залучаються до здійснення антитерористичних заходів (ст. 12 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»).

Антитерористична операція на сході України була розпочата як правовий наслідок прийняття Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» № 405/2014 від 14 квітня 2014 р. [17] (рішення Ради Національної безпеки і оборони отримало гриф секретності «таемно»), який пізніше було підкріплено законодавчим рівнем правового регулювання крізь призму визначення понять «період проведення антитерористичної операції» і «територія проведення антитерористичної операції» згідно із ст. 1 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції».

На виконання абз. 3 п. 5 ст. 11 «Прикінцеві та переходні положення» Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» Кабінет Міністрів України затвердив перелік населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція (розпорядження від 30 жовтня 2014 р. № 1053-р [18]).

Для більшості сучасних держав характерною є наявність двох рівнів правового регулювання: законодавчого та іншого нормативного, включно з відомчим [19, с. 13]. Наведене можна зарахувати до правової системи України. Наприклад, правове регулювання питання забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО здійснюється, як ми вже зазначали, нормативними актами Кабінету Міністрів України та відомчими нормативними актами, що приймаються Міністерством внутрішніх справ України, Національною поліцією України та Антитерористичним центром при СБУ (керівництвом антитерористичною операцією).

Проблеми відомчого правового регулювання вже тривалий час є предметом пильної уваги представників різних галузей правової науки. Часто зміст актів

відомчого рівня нормативно-правової регламентації отримує критичні відгуки. Наприклад, деякі автори не вважають відомчі акти джерелами права, принизливо називаючи бюрократичним звичасвим правом, яке не передбачено і не санкціоновано законом [20].

З іншого боку, маємо констатувати, що існування відомчих нормативних актів є очевидною реальністю сфери державного регулювання, зокрема, щодо забезпечення Національною поліцією публічної безпеки (зокрема, в умовах АТО).

О.Ф. Скакун під відомчим актом розуміє підзаконний нормативний акт, що видається в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади (міністерств, комітетів, відомств), який містить другорядні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їхній основі, спрямовані на їх виконання. Відповідні акти можуть мати як внутрішньовідомче, так і міжвідомче значення [3, с. 365]. Вчені-адміністративісти беззаперечно зараховують відомчі нормативно-правові акти до джерел адміністративного права [21, с. 111, 556–557].

Питання забезпечення Національною поліцією публічної безпеки в умовах АТО регулюється відомчими нормативними актами, які мають міжвідомче та внутрішньовідомче значення сфери правового регулювання.

Прикладом міжвідомчого поширення правового регулювання може бути наказ першого заступника керівника Антитерористичного центру при СБУ (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» № 2220г від 14 квітня 2017 р. [22]. Порядок, що затверджено названим наказом визначає окремі питання здійснення контролю за переміщенням через лінію зіткнення та/або в її межах в районі проведення АТО на території Донецької та Луганської областей осіб, зокрема транспортних засобів, за допомогою яких вони переміщуються, а також види блокпостів, контрольних пунктів в'їзду – виїзду, порядок їх функціонування, правила їх перетинання.

З урахуванням безпекової ситуації у південних і східних регіонах держави, насамперед у Донецькій та Луганській областях, дорученням МВС від 6 серпня 2014 р. «Про проведення комплексу антитерористичних заходів» (тобто на внутрішньовідомчу рівні) органам внутрішніх справ ставилось завдання провести комплекс заходів із підвищення рівня публічної безпеки, зокрема, щодо такого:

– підвищення контролю за порядком та умовами зберігання озброєння та боєприпасів, особливо під час несення служби в зоні проведення АТО;

– забезпечення ефективного реагування на повідомлення, пов'язані з можливим використанням вибухівки, із зачлененням вибухотехніків і необхідної кількості нарядів і слідчо-оперативних груп;

– запровадження практики проведення заходів із виявлення підозрілих осіб у населених пунк-

тах, на автобусних вокзалах, залізничних станціях та об'єктах метрополітену, у громадському транспорті, морських, річкових та авіаційних портах, місцях масового перебування людей, території, наближений до об'єктів критичної інфраструктури, перш за все, з предметами, сумками або пакунками, у яких можуть транспортуватися вогнепальна зброя, боєприпаси, вибухові речовини та пристрої;

– підсилення в аеропортах, на залізничних та автовокзалах заходів контролю (обладнання металопошуковими рамками, іншими спеціальними пристроями, проведення рейдів із виявлення у пасажиропотоці осіб, які мають при собі засоби ураження, зокрема, із застосуванням службових собак);

– ужиття у взаємодії з органами Державної прикордонної служби, СБУ, Національної гвардії та командуванням частин і підрозділів Збройних сил України додаткових заходів щодо недопущення контрабанди зброї, боєприпасів, проникнення озброєних груп бойовиків із Російської Федерації, а також забезпечення надійного контролю за охороною об'єктів атомної енергетики, хімічної галузі та транспорту, складів арттехозброєння і високотоксичних речовин;

– забезпечення у взаємодії зі Службою безпеки України посиленого контролю за розвитком ситуації, діяльністю лідерів і активістів радикальних сепаратистських угрупувань, а також осіб, які мають досвід участі в бойових діях у складі незаконних військових формувань або підозрюючих у причетності до незаконного обігу зброї та засобів ураження тощо.

При цьому маємо констатувати, що, як ми вже зазначали вище, правове регулювання реалізації поліцією тих чи інших заходів, що обмежують певні права і свободи людини, визначено виключно на законодавчому рівні (описане було одним із складників реформування ОВС), при цьому відомче нормативне регулювання зазначеного питання має здебільшого характер організаційного забезпечення виконання поліцією (зокрема, як спеціального суб'єкта у сфері боротьби з тероризмом) завдань, зокрема, щодо забезпечення публічної безпеки.

Висновки. Отже, нами були розглянуті основні нормативно-правові акти, які регулюють питання забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО. Їхню систему становлять Конституція України, міжнародні нормативні акти, ратифіковані Верховною Радою України, закони України, підзаконні та відомчі нормативно-правові акти.

У свою чергу, аналіз нормативних зasad підтримання публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО дав можливість описати такі їхні ознаки (особливості):

1. Нормативні засади забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО характеризуються дуалізмом щодо сфери їхніх повноважень та організаційного забезпечення діяльності, що полягає у регулюванні цього питання на двох рівнях: загальному та спеціальному. На першому рівні повноваження та заходи забезпечення їх виконання поліцією визначено нормативними актами, що регламентують правові засади організації та діяльності

Національної поліції як правоохоронного органу (основним є Закон України «Про Національну поліцію»). Спеціальний рівень правового регулювання (наприклад, Закон України «Про боротьбу з тероризмом») встановлює специфічні повноваження та умови діяльності поліції безпосередньо в умовах АТО, ґрунтуючись на загальних засадах забезпечення публічної безпеки.

2. Нормативні засади діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки в умовах АТО передбачають правові можливості особливого (спеціального) порядку обмеження певних прав і свобод людини.

3. Публічна безпека є новою законодавчо передбаченою категорією сфери завдань поліції, яка належить до одного зі складників чинної «філософії» діяльності першої крізь призму необхідності службяння суспільству.

4. Правові підстави та правила реалізації повноважень поліції щодо забезпечення публічної безпеки, зокрема, в умовах АТО, визначені виключно на законодавчому рівні.

5. Історія правового регулювання проведення антитерористичних операцій на території України засвідчила доцільність та ефективність відступу від положень титульного закону у сфері боротьби з тероризмом виключно на першому етапі з метою подолання терористичної загрози, що, зокрема, посягає на територіальну цілість держави, ґрунтуючись на засадах Конституції України як нормах прямої дії.

6. Нормативні засади забезпечення публічної безпеки Національною поліцією не залежать від правових підстав прийняття рішення щодо проведення антитерористичної операції (наприклад, зважаючи на правила, встановлені Законом України «Про боротьбу з тероризмом» або Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»).

7. Нормативні акти підзаконного (зокрема, відомчого) рівня правової регламентації забезпечення публічної безпеки Національною поліцією в умовах АТО можуть містити інформацію з обмеженим доступом.

8. Особливості організаційного забезпечення публічної безпеки Національною поліцією залежать від масштабності терористичної загрози та окреслюються переважно на відомчому рівні правового регулювання, який може мати міжвідомче та внутрішньовідомче значення.

Наприкінці зазначимо, що у рамках однієї статті неможливо повністю розкрити поставлене питання, адже нормативно-правова база забезпечення Національною поліцією публічної безпеки в умовах АТО становить десятки нормативних актів різної юридичної сили. Тож ми приділили увагу дослідженню лише загальних нормативно-правових положень окресленої сфери, що має стати науковим підґрунтям щодо вдосконалення нормативних засад та організації забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. № 1275-р. Офіційний вісник України. 2015. № 98. Ст. 158.
2. Конституція України: за станом на 27 серпня 2018 р. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Сакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Х.: «Консул», 2000. 704 с.
4. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: «Статут», 1999. 712 с.
5. Фаткулин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций. Казань: Изд-во Казанок. ун-та, 1987. 336 с.
6. Алексеев С.С. Теория права. Х.: «БЕК», 1994. 220 с.
7. Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом: міжнародний документ від 27 січня 1977 р. № ETS N 90, ратифікований Законом України № 2990-III від 17 січня 2002 р. Офіційний вісник України. 2006. № 14. Ст. 331.
8. Міжнародна конвенція про боротьбу з тероризмом: міжнародний документ від 15 грудня 1997 р., приєднання згідно із Законом України № 2855-III від 29 листопада 2001 р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_374.
9. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. Х., 1991. 120 с.
10. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
11. Чишко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. 2016. 229 с.
12. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 180.
13. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 44. Ст. 2040.
14. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3673-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 9. Ст. 64.
15. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99. Офіційний вісник України. 2010. № 7. Ст. 38.
16. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
17. Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України: Указ Президента України № 405/2014 від 14 квітня 2014 р. Офіційний вісник України. 2014. № 14. Ст. 3.
18. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 р. № 1275-р. Офіційний вісник України. 2015. № 98. Ст. 158.
19. Бандурка А.М., Горбачев А.В. Оперативно-розыскная деятельность: правовой анализ. К.: «Юрінком Интер», 1994. 160 с.
20. Разумович Н.М. Источники и форма права. Советское государство и право. 1998. № 3. С. 20–25.
21. Загальне адміністративне право: підручник / За заг. ред. І.С. Гриценка. К.: «Юрінком Интер», 2015. 568 с.
22. Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей: наказ Першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) № 222ог від 14 квітня 2017 р. Офіційний сайт Державної фіiscalної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/72790.html>.