

УДК 342.9

Кирило Яровий,*старший лейтенант поліції,
ад'юнкт кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Стаття присвячена питанням, які виникають під час взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами публічної адміністрації в безпосередній зоні проведення антитерористичної операції, а також шляхам їх вирішення та внесенню пропозицій щодо вдосконалення законодавства України.

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

Постановка проблеми. Протягом декількох років Україна знаходиться в умовах тотальної війни в боротьбі за збереження своїх національних інтересів і культурних цінностей. Ураховуючи ментальність нашої нації, Україна все-таки знайшла сили відстояти свою честь і гідність на світовій арені. Однак без проведення певних заходів зробити це було б неможливо. Одним із таких заходів можна назвати антитерористичну операцію (далі – АТО), яка проводиться з квітня 2014 р. на сході України.

Незважаючи на те, що АТО проводиться вже протягом останніх трьох років, досі існує багато проблем, однією з яких є взаємодія Національної поліції України (далі – НПУ) із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО. Наразі така взаємодія переживає не найкращі часи через недостатнє фінансування МВС України, а також через постійні кадрові зміни очільників НПУ, які здійснюють реформу старої системи органів внутрішніх справ. Усе це залишає негативний відбиток на становленні нової правоохоронної системи європейського рівня.

Крім цього, Україна та її законодавча база не були готові до стрімкого підвищення терористичної загрози й спалаху військової агресії на території держави. На законодавчому рівні боротьба з тероризмом передбачена Законом України «Про боротьбу з тероризмом» [1]. Проте одного закону для координації всіх суб'єктів боротьби з тероризмом, а також для вирішення серйозних проблем виявилось замало.

Таким чином, однією з найгостріших проблем взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО залишається відсутність загального нормативно-правового акта, який би регламентував взаємодію суб'єктів публічної адміністрації й послідовність злагоджених дій під час виконання як спільних, так і окремих службових завдань у зоні проведення АТО. Тому саме питання взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО потребує до-

даткового вивчення та прийняття відповідних невідкладних заходів.

У вітчизняній науковій літературі проблеми взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації були об'єктом дослідження в наукових працях Г.А. Аванесова, В.Б. Авер'янова, О.Б. Андреевої, Д.М. Бахраха, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.Є. Жалінського, Д.Г. Заброди, Д.П. Калаянова, А.П. Кльошніченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.П. Коренева, М.В. Костицького, О.В. Кузьменко, А.Р. Лещуха, Г.М. Мінковського, О.М. Музичука, О.І. Остапенка, В.М. Плішкіна, В.І. Ремньова, І.Б. Стахури, Х.П. Ярмачі та ін. Однак в їхніх наукових роботах не була врахована специфіка проблеми взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО.

Метою статті є аналіз проблем взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО й розроблення рекомендацій щодо вдосконалення законодавства України.

Для реалізації поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати сутність поняття «взаємодія»;
- розробити практичні рекомендації щодо побудови ефективної системи взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО.

Виклад основного матеріалу. Виходячи з теоретично-правових поглядів багатьох науковців, взаємодія – це одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість, зміну стану або взаємоперехід. Взаємодія є видом прямого чи опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення, зв'язку [2, с. 253]. Базуючись на філософському понятті взаємодії, інші науки деталізують певні аспекти цього процесу, акцентуючи увагу на методологічно необхідних для конкретної науки проявах взаємодії.

Таким чином, категорія взаємодії є важливим методологічним принципом пізнання природних і суспільних явищ. Щоб визначити суть об'єкта, необхідно виявити його закономірні взаємодії. Будь-який об'єкт може бути пізнаний лише в системі відносин і взаємодій з оточуючими явищами. Пізнання речей означає пізнання їхньої взаємодії, і водночас воно є результатом взаємодії між суб'єктом і об'єктом. Будь-яке дослідження, емпіричне чи теоретичне, починається з виявлення зв'язків об'єкта, форм його взаємодії із середовищем [3, с. 197].

Як зазначив Ю.С. Назар, взаємодія – це динамічне явище, яке здійснюється на підставі певної діяльності суб'єктів за загальними законами діалектики, але також і явище, що зумовлює створення й розвиток нової впорядкованої якості (певної структурної одиниці) системи, узгодження якої із соціально бажаним станом є метою соціального управління. Саме взаємодія є основним фактором побудови структури, тим інтегруючим началом, за допомогою якого здійснюється об'єднання елементів у певний тип цілісності [4, с. 9].

О.М. Васильєва зазначила, що взаємодія полягає в певній організаційній діяльності. На шляху до мети на основі узгодженості дій суб'єктів на організаційному етапі взаємодії здійснюється:

- 1) нормативно-правове забезпечення взаємодії;
- 2) реалізація нормативно-правового забезпечення (створення координаційних центрів);
- 3) безпосереднє планування заходів із взаємодії [5, с. 68].

Катещенок А.В., Кириченко І.О., Неклонський І.М. вважають, що для організаційного забезпечення загальної профілактики тероризму важливе значення має налагодження тісної взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом – МО, СБУ, МВС та ДСНС. На думку авторів, проблема полягає в тому, що розроблені нормативно-правові акти здебільшого регламентують питання взаємодії, які зумовлені відомчими інтересами. Таким чином, об'єктивно оцінити ефективність взаємодії підрозділів зазначених вище структур не можна у зв'язку з невизначеністю критеріїв оцінювання [6, с. 36].

Як зазначили С.А. Гаркуша та Д.Ю. Гулеватий, єдина військова організація держави була розділена на дві незалежні одна від одної частини: власне Збройні сили й так звані «інші війська», до яких віднесено внутрішні війська МВС (Національна гвардія), Державну прикордонну службу та ін. Саме у зв'язку з цим дотепер існує зазначена проблема [7, с. 20].

К.І. Беляков вважає органи, що здійснюють антитерористичну діяльність, суб'єктами адміністративно-правових відносин, що виникають із питань здійснення державного управління антитерористичною діяльністю, визначення організаційної й функціональної структури зазначених суб'єктів, їхнього місця в системі органів державної влади, установлення умов і порядку проходження служби співробітниками спеціальних підрозділів, установлення правового режиму району проведення антитерористичної

операції тощо. Окрім цього, антитерористична діяльність є об'єктом контрольно-наглядової діяльності, яка теж регулюється нормами адміністративного законодавства [8, с. 119–120].

На думку Ю.С. Назара, взаємодія можлива й без правового регулювання, тому останнє не є її обов'язковою ознакою, але наявність нормативно-правової бази сприятиме підвищенню дієвості такого процесу [4, с. 16].

Отже, взаємодія НПУ з різними суб'єктами публічної адміністрації завжди була важливою складовою частиною ефективної роботи з проведення спільних заходів, спрямованих на мінімізацію криміногенної ситуації в регіоні, профілактики адміністративних проступків, інших заходів, спрямованих на підвищення ефективності боротьби зі злочинністю й тероризмом. Але, як показує практика, в умовах взаємодії різних суб'єктів публічної адміністрації виникає багато проблем, зокрема під час виконання як спільних, так і окремих службових завдань у зоні проведення АТО.

Антитерористична операція – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання й припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [1]. Відповідно до законодавства України існують суб'єкти публічної адміністрації, які наділені правом здійснювати функціональні обов'язки в межах своєї компетенції під час проведення АТО.

У ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» визначений перелік суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом та залучаються до участі в АТО. Одним із таких суб'єктів є НПУ, яка спільно з МВС організовує боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, учинених із терористичною метою, розслідування яких віднесене законодавством України до компетенції НПУ [1].

Постійно діючим органом при Службі безпеки України (далі – СБУ), який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом, є Антитерористичний центр (далі – Центр). Центр був створений відповідно до Указу Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379/99. Він є постійно діючим органом при СБУ, 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 й здоров'ю значної кількості людей, а також у їх припиненні [9]. Треба зазначити, що Центр і його координаційні групи при регіональних органах СБУ не здійснюють координацію взаємної діяльності суб'єктів публічної адміністрації під час проведення АТО.

Таким чином, в ході аналізу законодавства із зазначеної тематики й практики його застосування було виявлено низку проблем, пов'язаних із відсутністю норм щодо взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО, а саме:

- відсутність відповідної нормативно-правової бази для виконання спільних та окремих службових завдань;
- нечіткий розподіл повноважень і відсутність злагодженої роботи;
- відсутність повноцінної структури адміністрування щодо координації взаємодії й організації злагодженої роботи;
- неузгоджена послідовність дій під час виконання спільних і окремих службових завдань;
- недоцільна розстановка сил і засобів під час виконання сумісної роботи;
- відсутність у взаємодіючих суб'єктів спільної мети;
- незрозумілість поставлених завдань (якими є завдання й кому підпорядковуватися);
- недостатня кількість спільних навчальних зборів щодо взаємодії в разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- розбіжності поглядів на узгодження службової документації;
- відсутність навчань зі спільного відпрацювання території з уразливою криміногенною ситуацією;
- розбіжності у відомостях про соціально-економічну, військово-політичну, стратегічну й оперативну обстановку;
- халатне ставлення до своїх функціональних обов'язків і наявність почуття безкарності за невиконання домовленостей.

Причиною таких проблем є відсутність єдиного нормативно-правового акта щодо регламентації взаємодії суб'єктів публічної адміністрації в зоні проведення АТО.

На превеликий жаль, законодавцем не передбачене вирішення питання взаємодії суб'єктів публічної адміністрації між собою в зоні проведення АТО. Наразі відсутнє тлумачення терміна «взаємодія», а також розроблення на законодавчому рівні послідовності спільних дій під час взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» урегульовано питання сприяння органам, які здійснюють боротьбу з тероризмом. Насамперед це державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, їх посадові особи. Саме вони зобов'язані сприяти органам, які здійснюють боротьбу з тероризмом, повідомляти інформацію щодо терористичної діяльності чи будь-яких інших обставин, відомості про які можуть сприяти запобіганню, виявленню й припиненню терористичної діяльності, а також мінімізації її наслідків [1]. Але послідовність дій і порядок взаємодії між зазначеними суб'єктами під час проведення АТО більше нічим не регламентовані. Крім цього, накази та вказівки Центру при СБУ не завжди є доцільними, а інколи – навіть безглуздими, і цим вони заважають суб'єктам взаємодіяти між собою під час виконання спільних і окремих службових завдань. Ускладнюють взаємодію й бюрократичні прояви, які виникають під час узгодження спільних дій із суб'єктами публічної адміністрації, забираючи при цьому багато часу замість прийняття термінових і правильних рішень.

Для врегулювання питань щодо вирішення зазначених суперечностей необхідно створити єдиний нормативно-правовий акт, який би відповідав вимогам європейських і 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 із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО, а саме:

- розкрити сутність терміна «взаємодія» щодо суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, і суб'єктів публічної адміністрації під час проведення АТО;
- розробити чіткий алгоритм послідовності спільних дій НПУ та суб'єктів публічної адміністрації для забезпечення ефективності взаємодії під час виконання спільних і окремих службових завдань;
- визначити суб'єктів владних повноважень, які будуть наділені правом приймати відповідні рішення щодо взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО;
- спростити процедури узгодження спільних дій НПУ із суб'єктами публічної адміністрації для прийняття термінових рішень і підвищення ефективності;
- забезпечити чіткий розподіл повноважень між органами державної влади, що дозволить налагодити взаємодію НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО;
- запровадити більш суворі заходи адміністративного й дисциплінарного впливу за невиконання поставлених обов'язків НПУ й суб'єктами публічної адміністрації;
- визначити порядок залучення суб'єктів публічної адміністрації для сприяння НПУ в боротьбі з тероризмом і незаконними збройними формуваннями, у відпрацюванні території під час скоєння тяжких і особливо тяжких злочинів, у здійсненні охорони публічного порядку й безпеки;
- сприяти належному матеріальному забезпеченню з боку держави;
- запровадити режим підпорядкованості та взаємодії ЗСУ, НГУ, ДПСУ, СБУ, Державної фіскальної служби України (ДФСУ), Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНСУ), Державної міграційної служби України (ДМСУ), органів місцевого самоврядування з НПУ під час виконання спільних і окремих службових завдань;
- створити структурні підрозділи взаємодії із суб'єктами публічної адміністрації в ЗСУ, НГУ, НПУ, ДПСУ, СБУ, ДФСУ, ДСНСУ, ДМСУ, органах місцевого самоврядування для підтримання ефективного постійного зв'язку між ними;
- дозволити суб'єктам публічної адміністрації самостійно приймати відповідні рішення в разі виникнення обставин, які потребують рішучих дій і термінового прийняття рішень без погодження з керівництвом.

Слід зазначити, що дія документа повинна розповсюджуватися на всій території України, контроль за виконанням документа необхідно

покласти на голову СБУ й Президента України. Саме за допомогою державної підтримки можливим є вирішення наявних проблем та усунення прогалин у законодавстві, що дуже важливо для кардинального подолання спільними силами терористичних загроз та збройної агресії, які виникають на території нашої незалежної України.

Висновки

Таким чином, питання взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО містить у собі серйозні правові проблеми, для вирішення яких потрібно вжити невідкладних заходів щодо створення єдиного нормативно-правового акта, який би відповідав вимогам міжнародного законодавства й діяв на всій території проведення АТО.

Створення такого акта з підтримкою на державному рівні шляхом деталізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації та НПУ, послідовності дій під час виконання спільних і окремих службових завдань, урегулювання питання повноцінної структури адміністрування щодо координації, взаємодії й організації злагожденної роботи допоможе вирішити проблеми взаємодії НПУ із суб'єктами публічної адміністрації в зоні проведення АТО й наблизить Україну до можливості належним чином протистояти тероризму на її території.

Список використаних джерел:

1. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

Стаття посвячена проблемним вопросам, которые возникают при взаимодействии Национальной полиции Украины с другими субъектами публичной администрации в непосредственной зоне проведения антитеррористической операции, а также путем их решения и внесению предложений, направленных на усовершенствование законодательства Украины.

Ключевые слова: взаимодействие, Национальная полиция Украины, субъекты публичной администрации, зона проведения антитеррористической операции.

This article is devoted to problems, which arises during in the interaction of the National Police of Ukraine with other subjects of public administration in the immediate area of the antiterrorist operation, solution problems and proposal for improving legislation of Ukraine.

Key words: cooperation, National Police of Ukraine, entities of the public administration, area of the antiterrorist operation.

2. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : [підручник] / В.М. Плішкін. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.

3. Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика / Г.А. Аванесов // . – М. : Академия МВД СССР, 1980. – 528 с.

4. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : [монографія] / Ю.С. Назар. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – 160 с.

5. Васильева О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами / О.М. Васильева // Вопросы взаимодействия с общественностью. – М., 1977. – С. 99.

6. Катешенок А.В. Взаємодія суб'єктів боротьби з тероризмом під час формування системи заходів з антитерористичного захисту об'єктів зберігання військових засобів ураження / А.В. Катешенок, І.О. Кириченко, І.М. Неклонський // Честь і закон. – 2013. – № 4(47). – С. 36.

7. Гаркуша С.А. Військові науки / С.А. Гаркуша, Д.Ю. Гулеватий // Проблемні питання взаємодії під час проведення антитерористичної операції. – С. 20.

8. Беляков К.І. Антитерористичне законодавство України : новачі 2013 року / К.І. Беляков // Боротьба з організованою злочинністю й корупцією (теорія і практика). – К. : Міжвід. наук.-дослід. центр, 2013. – № 2 – С. 117–125.

9. 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. 302.