

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.9

К. В. ЯРОВИЙ

**СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ВЗАЄМОДІЇ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
У ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ
АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

Аналізуються наукові дослідження відносин Національної поліції України з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення антитерористичної операції. Доводиться, що комплексні напрацювання з даного питання відсутні. Аргументується, що основою такої взаємодії має стати Конституція України та Закон України «Про Національну поліцію», де зазначається, що «поліція в процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів». Пропонується напрацювати єдиний нормативно-правовий акт з питання взаємодії Національної поліції України з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення антитерористичної операції.

Ключові слова: *взаємодія, Національна поліція України, суб'єкти публічної адміністрації, антитерористична операція.*

© ЯРОВИЙ Кирило Васильович — ад'юнкт кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ, старший лейтенант поліції

Яровый К. В. Состояние исследования проблем взаимодействия Национальной полиции с другими субъектами публичной администрации в зоне проведения антитеррористической операции

Анализируются научные исследования отношений Национальной полиции Украины с другими субъектами публичной администрации в зоне проведения антитеррористической операции. Доказывается, что комплексные наработки по данному вопросу отсутствуют. Аргументируется, что основой такого взаимодействия должно стать Конституция Украины и Закон Украины «О Национальной полиции», где отмечается, что «полиция в процессе своей деятельности взаимодействует с органами правопорядка и другими органами государственной власти, а также органами местного самоуправления в соответствии с законом и другими нормативно правовых актов». Предлагается разработать единый нормативно-правовой акт по вопросу взаимодействия Национальной полиции Украины с другими субъектами публичной администрации в зоне проведения антитеррористической операции.

Ключевые слова: взаимодействие, Национальная полиции Украины, субъекты публичной администрации, антитеррористическая операция.

Yarovi Kyrylo. State of study problems of interaction the national police of ukraine and public administration bodies within the area of the anti-terrorism operation

The article analyzes scientific the research of relations of the National Police of Ukraine and public administration bodies within the area of the anti-terrorism operation. Turns that there are no comprehensive studies on this issue. It is argued that the basis of such interaction should be the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On National Police» which states that «in the course of its activities the police interact with law-enforcement bodies and other state authorities, as well as local self-government bodies in accordance with the law and other normative — legal acts». It is proposed to work out a single normative legal act on the issue of interaction of the National Police of Ukraine with other subjects of public administration in the area of the anti-terrorist operation.

Keywords: interaction, National Police of Ukraine, subjects of public administration, anti-terrorist operation.

Окупація Автономної Республіки Крим Російською Федерацією та частини території Донецької та Луганської областей зумовили безпрецедентне, як до цього часу, порушення територіальної цілісності і суверенітету України. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та

правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII до тимчасово окупованої території України належить сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, їхні внутрішні води, внутрішні морські води і територіальне море, територія виключної (морської) економічної зони та прилеглого континентального шельфу України, а також повітряний простір над цими територіями. Крім того, згідно Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» тимчасово окупованими територіями визнані також окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей.

Враховуючи масштаб і нагальність проблеми, відсіч і подолання негативних наслідків збройної агресії Російської Федерації на території України, відновлення територіальної цілісності вбачається одним з першочергових завдань української держави.

Досягнення цієї мети неможливе без ефективної взаємодії Національної поліції України (далі — НПУ) з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО, що підтверджує актуальність обраної тематики дослідження.

У вітчизняній юридичній літературі окремі проблеми взаємодії суб'єктів публічної адміністрації аналізувались у роботах С. А. Гаркуши, Н. Т. Гончарук, Д. Ю. Гулеватого, А. В. Катещенка, І. О. Кириченка, М. В. Коваліва, О. В. Кривенко, Ю. С. Назара, І. М. Неклонського, Ю. В. Потомського, Л. Л. Прокопенко, О. Ю. Процких, В. М. Шванкова та інших авторів. Однак комплексні дослідження взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО, на жаль, відсутні.

Взаємодія НПУ із різними суб'єктами публічної адміністрації завжди була важливою складовою частиною ефективної роботи під час проведення спільних заходів щодо забезпечення

охорони публічного порядку та публічної безпеки, проведення оперативних нарад, направлених на організацію проведення спільних профілактичних заходів щодо мінімізації адміністративних правопорушень, вжиття заходів щодо підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, протидії та боротьби з тероризмом та інше.

Незважаючи на те, що в Україні АТО проводиться вже на протязі декілька років, і досі існує багато проблем та протиріч. Однією з таких проблем залишається взаємодія НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО, яка, згідно статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» є обов'язком суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, зокрема:

1) взаємодіяти з метою припинення злочинної діяльності осіб, причетних до тероризму, в тому числі міжнародного, фінансування, підтримки чи вчинення терористичних актів та злочинів, які скоєні з терористичною метою;

2) здійснювати обмін інформацією щодо:

— заволодіння чи виникнення загрози заволодіння терористичними групами (терористичними організаціями) зброєю, вибуховими речовинами, іншими засобами масового ураження;

— перетинання державного кордону України її громадянами, іноземцями та особами без громадянства з метою вчинення терористичних актів;

— виявлених у пасажирів проїзних документів, що дають право на проїзд у транспортних засобах міжміського та міжнародного сполучення, з ознаками підроблення;

— використання чи загрози використання терористами, терористичними групами чи терористичними організаціями засобів зв'язку та комунікаційних технологій;

3) сприяти забезпеченню ефективного прикордонного контролю, контролю за видачею документів, що посвідчують особу, та проїзних документів з метою запобігання їх фальсифікації, підробленню або незаконному використанню;

4) запобігати діям або пересуванню терористів, терористичних груп чи терористичних організацій, а також осіб, які підозрюються у вчиненні терористичних актів або причетності до міжнародних терористичних груп чи організацій;

5) припиняти спроби іноземців, щодо яких є дані про їх причетність до міжнародних терористичних груп чи організацій, здійснювати транзитний проїзд через територію України¹.

Державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, організації, 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.

Нині така взаємодія переживає не найкращі часи, через недостатнє фінансування Міністерства внутрішніх справ України (далі — МВСУ), а також через постійні кадрові зміни очільників НПУ, які проводять реформу старої системи органів внутрішніх справ. Все це залишає свій негативний відбиток не лише у становленні нової правоохоронної системи європейського рівня, але і мети проведення АТО.

Цікавою роботою у цьому напрямку є робота О. Ю. Процких, яка присвячена інформаційним аспектам взаємодії НПУ з органами публічної влади і громадськістю та тлумачиться автором як своєчасна, систематична передача об'єктивної інформації в питаннях правоохоронної діяльності від одного суб'єкта взаємодії до іншого, що базується на доборі інформації відповідно до потреб сторін, які взаємодіють, і позитивно впливає на поінформованість про хід проведення правоохоронних заходів, дозволяє значно інтенсифікувати діяльність взаємодіючих суб'єктів без додаткових витрат на кадри і технічні засоби за умови наявності зворотнього зв'язку. Формами такої інформаційної взаємодії є: обмін інформацією; спільний аналіз інформації; розробка і проведення в межах своєї компетенції

спільних заходів щодо забезпечення надійного захисту інформації; проведення в межах своєї компетенції спільних заходів із вдосконалення діяльності щодо пошуку необхідної інформації; спільне здійснення пошуків та спеціальних операцій; вироблення та внесення до органів публічної влади спільних пропозицій щодо удосконалення діяльності; обмін службовим та оперативним досвідом².

Однак у зазначеній роботі автор, на жаль, не пропонує механізму та порядку взаємодії НПУ, під час виконання спільних та окремих службових завдань, з органами публічної влади та громадськістю, що свідчить про необхідність додаткового та більш детального вивчення означеного питання.

Взаємодія органів внутрішніх справ (далі — ОВС) із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою профілактики адміністративних правопорушень стала предметом монографічного дослідження Ю. С. Назара. У вказаній науковій праці автор охарактеризував взаємодію суб'єктів на регіональному і місцевому рівнях системи профілактики адміністративних правопорушень та висвітлив питання використання організаційно-правових форм управління у взаємодії територіальних ОВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

На думку Ю. С. Назара, однією з головних проблем взаємодії ОВС з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних проступків є недосконалість правового статусу означених суб'єктів публічної адміністрації, правового забезпечення їх взаємодії, оскільки норми, які стосуються основних її методів, форм, засобів, завдань, розосереджені в різних галузях права. Слушною у зв'язку з цим видається пропозиція науковця закріпити у правових нормах диференціацію завдань і функцій як державних органів, так і громадських формувань для недопущення їх паралелізму і дублювання, та визначити форми позитивної взаємодії наступних елементів, без якої

неможливе досягнення загальної мети системи профілактики, а саме³:

1) мету, завдання та принципи профілактики адміністративних деліктів;

2) найбільш ефективні методи, форми і засоби профілактики⁴;

3) заходи загальної та індивідуальної профілактики, що впливають як на злочинність, так і на адміністративну деліктність;

4) заходи, спрямовані виключно на профілактику адміністративних правопорушень;

5) права та обов'язки державних органів і громадських організацій, що здійснюють профілактику адміністративних правопорушень;

6) права та обов'язки осіб, щодо яких здійснюється профілактика, а також гарантії дотримання їх основних прав;

7) процес організації та здійснення узгоджених дій (взаємодії) суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень⁵.

Такий підхід, переконаний Ю. С. Назар, допоможе суб'єктам публічної адміністрації взаємодіяти між собою під час профілактики адміністративних деліктів більш дієво та ефективно.

Як відомо, НПУ відповідно до покладених на неї функціональних обов'язків здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення⁶. Однак, НПУ здійснює запобіжну діяльність не самостійно, а взаємодіючи з іншими суб'єктами щодо запобігання злочинності.

У зв'язку з цим переконливою видається позиція А. П. Закалюка, який за функціональним критерієм (виконання хоча б однієї з таких функцій — організація, координація, здійснення

або безпосередня причетність до здійснення) пропонує поділяти суб'єктів запобігання злочинності на такі групи:

1) органи та організації, які керують цією діяльністю, організують її, створюють систему управління нею (органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування);

2) органи та організації, для яких запобігання злочинності та злочинних проявів входить до основних завдань і функцій (НПУ, Служба безпеки України (далі — СБУ), прокуратура, суд, спеціалізовані громадські організації);

3) органи, установи, організації, функції та повноваження яких не мають цільового спрямування щодо запобігання злочинності та злочинним проявам, але їхня діяльність безпосередньо впливає на запобіжні процеси щодо детермінантів злочинності та окремих злочинів (заклади освіти, культури, охорони здоров'я, соціальної допомоги, адміністрація підприємств, установ, організацій, окремі громадяни тощо)⁷.

Ю. В. Потомський, аналізуючи завдання, які стоять перед Державною прикордонною службою України (далі — ДПСУ) — забезпечення національної безпеки, охорона державного кордону та громадського порядку, боротьба з контрабандою, незаконною міграцією та іншими проявами злочинності на кордоні та у прикордонній зоні, приходить до висновку, що тільки в умовах тісної співпраці прикордонників з іншими структурами та органами сектору безпеки і оборони при здійсненні своїх повноважень, проведення спільних заходів контролю тощо можливе забезпечення прикордонної безпеки, виявлення ознак злочинної діяльності, кримінальних та адміністративних правопорушень на державному кордоні⁸.

Досліджуючи теоретичні засади координації і взаємодії в ОВС, В. М. Шванков зазначає, що «взаємодія у значенні взаємозв'язку та взаємообумовленості, тобто філософська категорія, і взаємодія в значенні узгодженості, тобто як прагматично-прикладна категорія — це далекі одне від одного

поняття і змішувати їх не можна». Власне, це означає, що взаємодія полягає не тільки у злагодженій внутрішньо-організаційній діяльності системи ОВС, але і в зовнішніх її функціях (протидія і боротьба із злочинністю); при цьому узгодженість між відповідними органами ОВС як суб'єктами заходів за ціллю, місцем, часом, методами є ознакою взаємодії⁹.

З'являються і наукові дослідження, присвячені проблемам взаємодії суб'єктів, які безпосередньо приймають участь у проведенні АТО. Так, А. В. Катещенок, І. О. Кириченко, І. М. Неклонський вважають, що для організаційного забезпечення загальної профілактики тероризму важливе значення має налагодження тісної взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом, у першу чергу, СБУ, МВСУ, Міністерство Оборони України (далі — МОУ), та Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі — ДСУНС)¹⁰.

Треба зазначити, що розроблені з цією метою нормативно-правові акти здебільшого регламентують питання взаємодії, які обумовлені відомчими інтересами. Однак, об'єктивно оцінити і ефективність взаємодії підрозділів зазначених вище структурних підрозділів не можна у зв'язку з невизначеністю критеріїв оцінювання.

О. В. Кривенко, досліджуючи взаємодію органів системи МВСУ з питань охорони правопорядку в зоні АТО, прийшов до висновку, що така взаємодія характеризується наступними проблемами: слабка координація діяльності усіх сил та засобів МВСУ; нечіткість поставлених завдань з урахуванням оперативної обстановки у конкретному регіоні; недосконалий механізм збору даних про необхідні ресурси, потреби поліцейських; невідповідне планування проведення спеціальних операцій в зоні АТО; нескоординованість дій, сил та засобів окремих органів та підрозділів МВСУ.

У зв'язку з цим О. В. Кривенко вважає, що вирішення проблеми взаємодії органів системи МВСУ з питань охорони правопорядку в зоні АТО можливе шляхом нормативно-правової

регламентації такої взаємодії, налагодження системи інформаційного обміну, матеріального забезпечення вказаних органів, професійної перепідготовки поліцейських, які несуть службу в зоні АТО¹¹.

Отже, відаючи належне існуючим науковим розвідкам, слід визнати, що питання взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО залишається недослідженим. Підтримуючи позицію О. Ю. Процких, вважаємо, що основою такою взаємодії має стати припис ст. 19 Конституції України, за яким «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України», та ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію», де зазначається, що «поліція в процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів» (виділено автором). Оскільки, як справедливо відмічають А. В. Катещенок, І. О. Кириченко, І. М. Неклонський, напрацьоване з цією метою законодавство здебільшого регламентує питання взаємодії, які обумовлені лише відомчими інтересами, необхідно напрацювати єдиний нормативно-правовий акт щодо взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення АТО. Слушним видається також зауваження О. В. Кривенко, що така взаємодія неможлива безналагодження системи інформаційного обміну, матеріального забезпечення вказаних органів, професійної перепідготовки поліцейських, які несуть службу в зоні АТО.

1. *Про боротьбу з тероризмом*: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV (Редакція станом на 28.07.2016 підстава 1437-19) // ВВР України. 2003. № 25. Ст. 180. 2. *Процких О. Ю.* Інформаційна взаємодія Національної поліції України з органами публічної влади та громадськістю // *Право і безпека*. 2015. № 4 (59). С. 52-53. 3. *Назар Ю. С.* Взаємодія органів внут-

рішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. С. 74. **4.** *Аванесов Г. А.* Криминология и социальная профилактика. Москва: Академия МВД СССР, 1980. С. 91. **5.** *Назар Ю. С.* Цит. праця. С. 76-77. **6.** *Про Національну поліцію України:* Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // ВВР України. 2015. № 40-41. Ст. 379. **7.** *Закалюк А. П.* Курс сучасної української криминології: теорія і практика: у 3 кн. Київ: Ін Юре, 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української криминології науки. С. 346. **8.** *Потомський Ю. В., Вербицький В. Є.* Можливі підходи до створення концептуальної моделі організації взаємодії Державної прикордонної служби України з внутрішніми військами МВС України, підрозділами Збройних Сил України під час спільного виконання службово-бойових завдань // Труди академії. НАО. 2005. Вип. 60. С. 75. **9.** *Шванков В. М.* Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел. Москва, 1978. С. 10. **10.** *Катещенок А. В., Кириченко І. О., Неклонський І. М.* Взаємодія суб'єктів боротьби з тероризмом під час формування системи заходів з антитерористичного захисту об'єктів зберігання військових засобів ураження // Честь і закон. 2013. № 4 (47). С. 36. **11.** *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. 47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2015_4_9

***Yarovi Kyrylo.* State of study problems of interaction the national police of ukraine and public administration bodies within the area of the anti-terrorism operation**

The headline of the article is «State of study problems of interaction the National Police of Ukraine and public administration bodies within the area of the anti-terrorism operation». In this article devotes considerable attention to analyses scientific the research of relations the National Police of Ukraine and public administration bodies within the area of the anti-terrorism operation.

This article focuses on the analyses of the state of scientific research and current legislation of Ukraine on the issue of interaction between public administration bodies within the area of the anti-terrorism operation. The author analysis mostly the recent interpretations of reform of the new law-enforcement system of the European level and gives its own judgments on solving existing problem.

According to the author, today cooperation public administration is not in a better position due to insufficient funding of the Ministry of Internal Affairs

of Ukraine, as well as due to constant changes in composition the National Police of Ukraine, which are reforming the old system of internal affairs bodies.

All this has a negative impact not only on the creation of a new law enforcement system at the European level, but also on the effectiveness of interaction between public administration bodies.

The author has mapped the way in which it is say that the basis of such interaction should be the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «About the National Police» which states that «in the course of its activities the police interact with law-enforcement bodies and other state authorities, as well as local self-government bodies in accordance with the law and other normative — legal acts». This method proved to be efficient for solving a number of various problems.

It is of importance to note that the author agree with opinion of some modern scholars that such interaction is impossible without debugging the system of information exchange, the material support of these bodies, the professional retraining of the police, who carry the service in the anti-terrorist operation. However, the described results are very general and need further study.

On this account the author proposed to work out a single legal act on the interaction the National Police of Ukraine with other subjects of public administration in the area of anti-terrorist operation.

It should be emphasized that for such a normative legal document, as a joint decree should have the support of the Ukrainian government, ministries and some state organizations.

Control over the implementation of this document must be provided to the President of Ukraine and the head of the Security Service of Ukraine. This document should expand the powers of the subjects ensure the consistency of the joint actions, and the full-fledged administration structure to ensure the effective interaction between the public administration bodies within the area of the anti-terrorism operation.

Keywords: interaction, National Police of Ukraine, subjects of public administration, anti-terrorist operation.