

УДК 342.9

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

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Постановка проблеми. Актуальною проблемою національного рівня є побудова нової системи забезпечення прав і свобод громадян та національної безпеки України від збройної агресії з боку Російської Федерації (далі – РФ), а також вдосконалення системи взаємодії Національної поліції України (далі – НПУ) з іншими суб'єктами публічної адміністрації під час проведення операції Об'єднаних сил (далі – ООС).

Підвищення ефективності України у боротьбі з російською збройною агресією потребує певного удосконалення антитерористичного законодавства України, оновлення системи взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації, враховуючи досвід проведення антитерористичної операції (далі – АТО) на території Луганської та Донецької областей та досвід проведення подібних заходів у зарубіжних країнах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналіз основних досліджень і публікацій показав, що правові аспекти взаємодії правоохоронних органів досліджували Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.І. Борденюк, І.Л. Бородін, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, В.М. Горшенєв, Л.М. Давиденко, Є.В. Додін, Б.С. Ебзєєв, В.С. Зеленецький, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, О.М. Литвинов, Є.А. Лукашевич, Т.Л. Маркелов, І.Є. Марочкін, О.М. Музичук, О.В. Негодченко, В.П. Пивненко, В.М. Плішкін, Г.Т. Цимбал, П.В. Шумський, М.К. Якимчук та інші. Однак, питання ефективності та вдосконалення системи взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації під час проведення ООС подальшого вивчення та доопрацювання.

Мета статті. Мета статті полягає у тому, щоб на основі вивчення наукових праць, міжнародного досвіду, чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, сформулювати нову систему взаємодії НПУ з іншими суб'єктами публічної адміністрації для ефективного забезпечення прав і свобод громадян та національної безпеки України.

Для реалізації поставленої мети було визначено наступні завдання:

– проаналізувати міжнародний досвід, наукові праці, нормативно-правові акти України щодо питання взаємодія правоохоронних органів

з іншими суб'єктами державної влади під час проведення ООС;

– з урахуванням існуючих проблем розробити практичні рекомендації щодо побудови ефективної системи взаємодії НПУ з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення ООС.

Виклад основного матеріалу. Оновлені стратегічні документи держави (Стратегія національної безпеки України [1], Воєнна доктрина України [2], Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [3]) визначають терористичну загрозу як одну з основних загроз національній безпеці України. Це обумовлено особливостями гібридної агресії РФ проти України, у ході якої бойовики, які діють на території України, часто вдаються до тактики терористичних дій. Загроза тероризму в Україні, що раніше очікувалася переважно від діяльності міжнародних терористичних організацій, набула нині нового характеру і потребує адекватної відповіді.

Система протидії тероризму в Україні в цілому відповідає стандартам розвинених країн і дозволяє достатньо ефективно протидіяти відповідним злочинним проявам, у т.ч. в окремих районах Донецької та Луганської областей. Від початку проведення АТО (2014-2018) до профільних нормативно-правових актів внесено низку змін, якими були врегульовані окремі проблемні питання у сфері боротьби з цим небезпечним явищем. Водночас нові гібридні виклики і загрози, що постали перед нашою державою, свідчать про необхідність подальшого удосконалення державної системи протидії тероризму за такими напрямками:

– оновлення концептуальних засад;
– уточнення профільної нормативно-правової бази (у т.ч. щодо визначення окремих термінів, процедур тощо);

– удосконалення організаційного забезпечення (у т.ч. порядку взаємодії сил і засобів у рамках проведення ООС, інформаційного забезпечення, взаємодії з громадянами і суспільством тощо).

Нині в Україні діє Концепція боротьби з тероризмом (далі – Концепція), ухвалена Указом Президента України від 25 квітня 2013 р. № 230/201320 [4], відповідно до якої основну загрозу для України становить діяльність між-

народних терористичних організацій. Очевидно, що така оцінка терористичної загрози нині вже не відповідає дійсності. При цьому важко не погодитися з визначенням у Концепції низки зовнішніх і внутрішніх чинників, які можуть стати підґрунтям для підвищення рівня терористичної загрози у країні. Хоча аналіз діяльності міжнародних терористичних організацій та проведення ООС в Україні протягом останніх років дозволяє розширити перелік таких впливів.

Концепція визначила вісім основних напрямів реалізації заходів та п'ять пріоритетів державної політики у сфері боротьби з тероризмом, які базуються на комплексному системному підході до вирішення проблеми та охоплюють усі загально-визнані складники процесу протидії тероризму, у т.ч.: запобігання терористичній діяльності, виявлення і припинення такої діяльності, усунення та мінімізація її наслідків, а також інформаційне, наукове та інше забезпечення боротьби з тероризмом, міжнародне співробітництво з питань боротьби з тероризмом.

На виконання Указу Президента України від 25 квітня 2013 р. № 230/2013 Кабінетом Міністрів України був розроблений і затверджений План заходів реалізації зазначеної Концепції (розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 року № 547-р) [5]. Проте декларативний характер завдань, неконкретні терміни їх виконання, а також фінансування «за рахунок і в межах бюджетних призначень, передбачених органам виконавчої влади, іншим державним органам у Державному бюджеті України на відповідний рік» навряд чи давали підстави очікувати високих результатів імплементації Концепції.

Реалізація Концепції мала сприяти «забезпеченню захисту прав і свобод людини і громадянина, захисту суспільства і держави від терористичних посягань, зменшенню ризиків терористичних проявів, поліпшенню координації діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом, ефективності їх діяльності, зміцненню міжнародної взаємодії у сфері боротьби з тероризмом». Аналізуючи динаміку ситуації у відповідній сфері, можна говорити лише про певний прогрес у напрямі поліпшення міжвідомчої координації та інтенсифікації міжнародного співробітництва у сфері боротьби з тероризмом, які стали, скоріше, практичним результатом проведення ООС на території Донецької та Луганської областей, а не імплементації Концепції.

Слід зазначити, що Концепція відіграла важливу роль у формуванні основ відповідної державної системи, визначивши принципи її організації, принципово важливі напрями її функціонування. На її основі було розроблено Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних

актів та мінімізації їх наслідків. Проте, з часу схвалення цього документа відбулися суттєві зміни у безпековому середовищі України.

Нині постала потреба у розробленні і поданні на розгляд РНБО нового документа, який становитиме основу державної політики у сфері протидії тероризму на найближчі роки – Стратегії протидії тероризму в Україні (далі – Стратегія), що має враховувати як найкращі світові практики, так і досвід проведення АТО (2014-2018) в Україні і визначатиме, зокрема: характер терористичної загрози для України, причини і умови, що сприяють поширенню тероризму; мету і пріоритети (цілі) державної політики у сфері протидії тероризму; комплекс заходів і методів реалізації визначених цілей; обсяг і джерела фінансування заходів у рамках Стратегії.

Як показує світовий досвід, провідні країни періодично оновлюють свої стратегії боротьби з тероризмом – у встановлені терміни або залежно від змін безпекової ситуації. Так, останні контртерористичні стратегії США приймалися у 2003 р., 2011 р., 2016 р., остання версія Контртерористичної стратегії Сполученого Королівства (CONTEST – The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism – Annual Report) видана у липні 2016 р. Контртерористична стратегія Європейського Союзу (The European Union Counter-Terrorism Strategy) була прийнята у 2005 р. і переглядається раз на півроку [6, с. 60].

Серед пріоритетів державної політики у сфері протидії тероризму доцільно виділити, зокрема такі:

- усунення загроз життю і безпеці громадян, інтересам суспільства та держави, що виникли внаслідок агресії РФ проти України і мали проявом збройний конфлікт на території Донецької і Луганської областей;
- створення і підтримання необхідного рівня антитерористичної захищеності після повернення під контроль окремих районів Донецької та Луганської областей;
- недопущення та припинення можливих терористичних проявів на решті території України як результату гібридної агресії РФ;
- підвищення ефективності діяльності єдиної державної системи запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків.

Серед актуальних завдань у сфері удосконалення державної системи протидії тероризму в Україні слід зазначити, зокрема, такі:

- уточнення порядку взаємодії суб'єктів боротьби з тероризмом у різних ситуаціях;
- удосконалення порядку взаємодії держави з громадянами та суспільством у ході реалізації основних завдань державної політики у відповідній сфері (у т.ч. забезпечення інформованості су-

спільства про безпеку та масштаби тероризму, порядок дій у разі терористичної атаки, більш активне залучення громадян до участі у протидії тероризму тощо);

- удосконалення порядку інформаційного і наукового забезпечення діяльності державних органів, залучених до боротьби з тероризмом;
- напрями активізації міжнародного співробітництва у відповідній сфері.

З метою належного фінансового забезпечення реалізації заходів Стратегії та з огляду на підвищену актуальність проблеми може бути запропоновано ухвалення Державної цільової програми боротьби з тероризмом, якою можна було б визначити державного замовника, обсяги фінансового і матеріально-технічного забезпечення виконання конкретних заходів.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності держави з організації ефективної протидії тероризму є створення та подальше удосконалення законодавства у сфері протидії тероризму, яке б повною мірою враховувало сучасні загрози та створювало надійне підґрунтя для забезпечення безпеки всіх осіб, які перебувають на території України.

Одним із визначальних кроків у цьому напрямі можна вважати ухвалення Верховною Радою України 20 березня 2003 р. базового нормативно-правового акта – Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [7]. Цей Закон містить визначення поняття «тероризм», визначені правові засади протидії тероризму, основні принципи цієї діяльності, систему суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, а також забезпечують формування та реалізують державну політику у цій сфері суспільних відносин.

Серед нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері протидії тероризму, одне з чільних місць посідає Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. [8]. Цей Закон ухвалено з метою забезпечення захисту прав та законних інтересів громадян, суспільства і держави, забезпечення національної безпеки шляхом визначення правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями. Законом

передбачено умови та порядок «заморожування» активів міжнародних терористичних угруповань і осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності, а також конфіскації таких активів, що, на наш погляд, дозволяє віднести ці заходи до переліку найбільш ефективних засобів боротьби з міжнародним тероризмом. Водночас положення зазначеного Закону потребують уточнення щодо можливості зупинення фінансових операцій організацій, визнаних терористичними в Україні. Ця проблема виникла з огляду на трансформацію характеру терористичної загрози в Україні, а також у зв'язку із неврегульованістю відповідної процедури.

Українським законодавством передбачено, що для визнання організації терористичною має бути прийняте відповідне судове рішення. Проте відповідний правовий механізм не визначено ані Законом України «Про боротьбу з тероризмом», ані будь-яким іншим нормативно-правовим документом. Неврегульованість цього питання не дає змоги реалізовувати окремі положення законодавства щодо протидії фінансуванню тероризму, виявлення, арешту та вилучення фінансових та інших активів організацій і осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності.

Визнання у встановленому порядку незаконних збройних формувань так званих «ДНР/ЛНР» терористичними організаціями створить зрозумілі для міжнародної спільноти підстави для заморожування рахунків і активів таких організацій та осіб, причетних до їх діяльності, встановлення заборони на контакти з їх лідерами та інших санкцій. Крім цього, це дозволить посилити позиції України у Мінському процесі, Міжнародному суді ООН, а також у переговорах з іншими державами і міжнародними організаціями з приводу порушення РФ вимог Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 року.

Законодавством України передбачено дві альтернативні процедури формування санкційних списків щодо суб'єктів, які ведуть терористичну діяльність або сприяють їй: у судовому порядку – на підставі Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та у позасудовому порядку – на підставі Закону України «Про санкції» [9]. Обидві процедури потребують удосконалення й узгодження з нормами інших законодавчих актів.

Аналіз та оцінка діяльності спецслужб, правоохоронних та судових органів, її ефективності та недоліків мають стати вагомим засобом коригування державної політики у сфері протидії тероризму. Такі заходи мають здійснюватися як на постійній основі уповноваженими координуючими і контролюючими органами (зокрема, Радою наці-

ональної безпеки і оборони України, Об'єднаним комітетом з питань розвідувальної діяльності, Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України), так і у рамках Комплексного огляду сектору безпеки і оборони України. Комплексний підхід до проблем протидії тероризму є одним з визначальних факторів успішного протистояння терористичній загрози.

З огляду на зростання рівня терористичної загрози для України правоохоронним органам та спецслужбам України доцільно сконцентрувати зусилля на підвищенні ефективності міжвідомчої координації та забезпеченні ефективного та оперативного обміну інформацією, а також на удосконаленні взаємодії з іншими центральними та місцевими органами влади з питань запобігання і боротьби з тероризмом.

Важливим напрямом антитерористичної діяльності є взаємодія і кооперація правоохоронних органів і спеціальних служб з науковими установами і дослідницькими центрами. Це сприятиме розвитку існуючих та впровадженню інноваційних методів, засобів і систем, що використовуються у протидії тероризму.

У контексті підвищення стійкості суспільства до терористичної загрози та мінімізації (ліквідації) наслідків терактів важливим завданням держави є постійна робота з населенням з метою формування у суспільстві відчуття захищеності та розуміння порядку дій у випадку підвищення рівня терористичної загрози. За висновками експертів, громадськість готова підтримати посилення заходів контролю і безпеки у випадках страху перед невідомими або неконтрольованими загрозами. Інформування населення на постійній основі про характер і масштаби небезпеки, рівень терористичної загрози і вчинення терактів, проведення навчань із підготовки населення до дій в умовах таких загроз, формування громадської думки з метою сприяння державній політиці у відповідній сфері і налагодження взаємодії з громадськістю щодо протидії тероризму суттєво підвищують стійкість як суспільства, так і державної системи протидії тероризму.

Важливими напрямками діяльності держави у цій сфері також є:

- планування і реалізація заходів, які дозволяють ефективно комунікувати з населенням, у т.ч. одразу після вчинення терористичного акту. Це дозволяє покращити розуміння населенням характеру загрози і порядку дій у разі підвищення її рівня; зміцнює відчуття контрольованості ситуації;

- організація і проведення навчальних програм для населення щодо їх можливої участі та ліквідації наслідків терористичних актів (надання першої медичної допомоги, гасіння пожеж тощо). Такі програми мають стати обов'язкови-

ми для навчальних закладів усіх рівнів, а також пропонуватися центрами зайнятості. Це дозволяє сформувати у населення відчуття залучення до спільної справи державного значення, а також контрольованості ситуації;

- планування на випадок надзвичайних ситуацій (у т.ч. вчинення терактів) має бути також орієнтоване на вжиття заходів із забезпечення безперервності процесу державного управління. Це передбачає, зокрема, запровадження чіткої системи взаємозаміщення керівних посад стратегічної ланки управління, посилення заходів персональної безпеки, програми підготовки резервістів і держслужбовців на випадок дій в умовах надзвичайної ситуації тощо;

- формування іміджу сильної держави, здатної протистояти терористичній загрози;

- забезпечення прийнятного рівня публічності. Так, заходи щодо залучення громадськості у заходах з протидії терористичній діяльності (у т.ч. участь у навчальних програмах та спеціальних тренуваннях) і подоланні наслідків терористичних атак мають бути широко висвітлені;

- надання підтримки місцевим громадам у їх діяльності з протидії тероризму. Підвищення компетенції спільнот – це потенціал для узгоджених дій і рішень, який формується на основі кращого розуміння потреб суспільства, досягнення консенсусу, встановлення реальних пріоритетів.

Отже, підвищення стійкості України до терористичної загрози потребує певного удосконалення відповідного законодавства України, оновлення моделі взаємодії спеціальних служб і правоохоронних органів з населенням з питань запобігання і протидії тероризму, а також мінімізації наслідків вчинення терактів. У цих процесах має бути врахований як досвід проведення ООС на території окремих районів Донецької і Луганської областей, так і передовий іноземний досвід.

Література

1. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015р. «Про Стратегію національної безпеки України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

2. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015р. «Про нову редакцію Военної доктрини України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

3. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.

4. Концепція боротьби з тероризмом, ухвалена Указом Президента України від 25 квітня 2013 р. № 230/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/230/2013>.

5. План заходів реалізації Концепції боротьби з тероризмом, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 року № 547-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/547-2013-%D1%80>

6. Резнікова О.О., Місюра А.О., Дрьомов С.В., Войтовський К.Є. Актуальні питання протидії тероризму у світі та в Україні: аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/aktualniPitannya_press-1c1ef.pdf

7. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/638-15>

8. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.

9. Закон України «Про санкції» від 14 серпня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>.

Анотація

Яровой К. В. Напрями вдосконалення правового регулювання взаємодії національної поліції України з суб'єктами публічної адміністрації під час проведення операції об'єднаних сил з урахуванням зарубіжного досвіду. – Стаття.

У статті розглядаються питання вивчення і застосування зарубіжного досвіду систему взаємодії право-

охоронних органів з іншими органами державної влади під час проведення операції Об'єднаних Сил.

Ключові слова: зарубіжний досвід, правоохоронні органи, взаємодія, суб'єкти публічної адміністрації, операція Об'єднаних Сил.

Аннотация

Яровой К. В. Направления совершенствования правового регулирования взаимодействия национальной полиции Украины с субъектами публичной администрации во время проведения операции объединенных сил с учетом зарубежного опыта. – Статья.

В статье рассматриваются вопросы изучения и применения зарубежного опыта систему взаимодействия правоохранительных органов с другими органами государственной власти при проведении операции Объединенных Сил.

Ключевые слова: зарубежный опыт, правоохранительные органы, взаимодействие, субъекты публичной администрации, операция Объединенных сил.

Summary

Yaroviy K. V. Directions of improvement of legal regulation of interaction of the national police of Ukraine with the subjects of public administration during the operation of the combined forces taking into account foreign experience. – Article.

The article deals with the issues of studying and applying foreign experience of the system of interaction of law enforcement agencies with other state authorities during the operation of the United Forces.

Key words: foreign experience, law enforcement, interaction, public administration, United States operation.