

Жбанчик А.В.

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ

Досліджено стан взаємодії Національної поліції України та Національної гвардії України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Ключовим питанням став аналіз нормативно-правової бази, за допомогою якої реалізується процес взаємодії названих підрозділів у системі органів внутрішніх справ. З метою досягнення належного рівня забезпечення публічної безпеки і порядку в державі запропоновано конкретні шляхи вдосконалення взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України.

***Ключові слова:** взаємодія, публічний порядок, публічна безпека, Національна поліція, Національна гвардія, форми взаємодії, шляхи удосконалення.*

Постановка проблеми. Розвиток нашої держави в умовах ускладнення суспільно-політичної ситуації та прогресування економічної кризи неможливий без суттєвого підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів, що уповноважені вести боротьбу зі злочинністю і корупцією, запобігати адміністративним правопорушенням у громадських місцях, забезпечувати повсякденний спокій громадян, усувати негативні наслідки порушення громадської безпеки.

Питанням розбудови системи Національної гвардії (далі – НГ України) й реформування МВС України, як складової вітчизняного сектора безпеки, приділялася значна увага протягом останніх 10 років. Її головним орієнтиром є відповідність європейським критеріям захисту прав і свобод людини, демократичного розвитку суспільства, подолання загроз національній безпеці, передусім поширення транснаціональної злочинності, нелегальної міграції, тероризму.

Аналіз нормативно-правових актів, юридичної публіцистики та нормопроєктної роботи свідчить, що при визначенні напрямів удосконалення взаємодії Національної поліції та НГ України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку слід враховувати процеси, які відбуваються у галузях: реформування системи органів кримінальної юстиції в цілому та окремих правоохоронних органів зокрема; приведення у відповідність до європейських стандартів сил охорони правопорядку, як складової частини вітчизняного сектора безпеки; запровадження позитивного зарубіжного досвіду в діяльність

органів внутрішніх справ України.

Проблематика реформування системи МВС України є одним з найактуальніших завдань як юридичної науки, так і практики, що ставляться перед цим правоохоронним органом вищими посадовими особами держави.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання діної проблеми. Попри те, що діяльність міліції та НГ України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку ставала об'єктом досліджень А.В. Басова, Є.В. Білозьорова, С.Г. Брателя, О.К. Волоха, А.П. Головіна, В.А. Грабельникова, О.В. Джафарової, Я.М. Когута, І.М. Копотуна, О.В. Кривенка, С.О. Кузніченка, М.В. Лошицького, О.М. Музичука, Ю.С. Небеського, А.С. Поклонського, А.В. Сергєєва, А.В. Серьогіна, А.С. Спаського, О.І. Ульянова, Д.П. Цвігуна, В.М. Цикалевича, С.О. Шатрави, О.С. Юніна, О.Г. Яреми та інших вчених, питання взаємодії названих органів не знайшли достатнього висвітлення з огляду на нещодавне їх утворення.

Виклад основного матеріалу. Отже, реформування НГ України у складі МВС України є одним із актуальних завдань сьогодення. Разом із тим перебіг означеного реформування не отримав такого широкого оприлюднення в науковій літературі, як, наприклад, реформування органів внутрішніх справ. До того ж наразі у цьому аспекті залишаються невирішеними багато питань, включаючи й розроблення термінологічного апарату реформування НГ України та аналізу його результатів тощо [1].

Виходячи із аналізу законодавчої бази, яка регулює діяльність Національної поліції України та НГ України та механізми їх взаємодії, можемо констатувати, що для цього необхідно, по-перше, удосконалити законодавчу й нормативно-правову базу діяльності НГ України в питаннях співпраці її з підрозділами Національної поліції; по-друге, оптимізувати структуру Національної гвардії України та реформувати її систему управління; по-третє, удосконалити на усіх рівнях взаємодію з органами, що виконують завдання у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку України.

Частину недоліків у правовому регулюванні спільної діяльності Національної поліції та НГ України усунуто прийняттям Закону України «Про Національну гвардію України» та Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України». Втім, відповідні удосконалення стосувалися змін у правовому статусі військового правоохоронного органу в контексті вирішення кризової суспільно-політичної ситуації. Однак питання взаємодії удосконалено лише у загальному вигляді – як принципи діяльності, функції або обов'язки Національної поліції чи Національної гвардії України.

Кардинальні зміни у правовому статусі НГ України було закріплено у Концепціях реформування МВС та НГ України, а також проектах законів, які повинні були регулювати діяльність сил охорони правопорядку. Зокрема, було розроблено низку проектів Концепції реформування органів внутрішніх справ України, деякі з них у процесі підготовки неодноразово змінювалися.

Наприклад, передбачалася реорганізація внутрішніх військ МВС України в Національну гвардію МВС України, потім – у Державну варту МВС України, змінювалися і завдання внутрішніх військ. Водночас основна суть Концепції залишалася незмінною.

Відповідно до Стратегії реформи МВС передбачається продовження реформування НГ України у військове формування, на яке покладатиметься забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, а також виконання інших завдань, що вимагають постійної оперативної готовності та підвищеної мобільності. Згідно з очікуваними результатами реалізації положень вказаної Стратегії, має бути створений позитивний баланс сил у системі публічної безпеки, утвердження демократії, верховенства права та дотримання прав і свобод громадянина. Вказаного результату не можна досягнути без здійснення ефективної взаємодії між НГ України та Національною поліцією у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку.

Також можна зазначити, що основним напрямком вказаної реформи мають бути системні перетворення у секторі безпеки. Так, у переважній кількості досліджень адміністративно-правових засад забезпечення громадського порядку та безпеки зазначалося, що процеси глобалізації призводять до інтернаціоналізації загроз. С.М. Гусаров, наприклад, підкреслював, що швидко зростають загрози організованої злочинності, зокрема наркотрафіку, спроби отримати політичні й економічні дивіденди на дестабілізації суспільно-політичної ситуації та деякі інші [2, с. 1].

Також визнано, що потребує підсилення суттєво послаблена попереджувальна функція правоохоронних органів (НГ України та поліції у тому числі). Однак у цьому аспекті досі робиться акцент на реагування за фактом (часі виїзду на виклик), а не на профілактиці злочинів та правопорушень. Отже, не подолано притаманний радянській системі репресивний уклін, а перехід до виконання правоохоронними органами публічно-сервісної функції не реалізовано.

З іншого боку, рівень гарантій конституційних прав особи на захист гідності, недоторканності помешкань тощо все ще не відповідає європейським стандартам, вимогам правового демократичного суспільства і держави, у т. ч. через дублювання функцій і завдань правоохоронних органів, відсутність дієвої системи координації діяльності органів, значне дублювання їх завдань, неефективного використання обмежених сил і засобів, розпорошення фінансування. В Україні не створено ефективних механізмів постановки завдань правоохоронним органам громадськістю та використання отриманої інформації «зворотного зв'язку» для оцінки правоохоронної діяльності.

Серед основних принципів, які визначалися у вказаному проекті, можна виділити: домінування функцій попередження і профілактики над реагуванням; централізацію управління системою правоохоронних органів; удосконалення законодавства про діяльність правоохоронних органів.

Важливою умовою успішного реформування завжди визначалося удосконалення системи стратегічного планування, яка, у свою чергу, є однією із

форм взаємодії. Так, у вказаному проекті пропонувалося створити при Президентові України координаційні органи (Комітет з питань розвідки, Комітет з питань державної і внутрішньої безпеки із завданнями визначення пріоритетів і координації діяльності спецслужб) із утворенням їх апаратів у складі Апарату Ради національної безпеки і оборони України. Але в цілому це призведе до збільшення контрольних органів і дублювання функцій суб'єктів контролю та нагляду за діяльністю поліції, а також до появи додаткових «спроб» оцінки діяльності органів внутрішніх справ. На нашу думку, необхідно насамперед привести критерії оцінювання діяльності правоохоронних органів до вимог світового співтовариства.

Організаційно побудова поліції повинна базуватися на принципі субсидіарності, що означає максимально доцільну передачу повноважень і функцій на нижчі рівні. Проте, на нашу думку, існує необхідність у визначенні взаємодії правоохоронних органів у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку, і насамперед на державному рівні, що сприятиме централізації управління і покращенню ефективності взаємодії Національної поліції та НГ України, а на наступному етапі створить можливість коригувати безпосередньо діяльність залежно від особливостей оперативної обстановки регіону.

Слід зазначити, що для України все ще актуальною є ситуація, в якій існує необхідність у розробці законопроекту, який надав би законодавче визначення таким явищам, як «громадський (публічний) порядок» та «громадська (публічна) безпека», а також визначення окремого кола завдань правоохоронних органів у сфері їх забезпечення. Однак при цьому необхідно визначити ще й порядок взаємодії правоохоронних органів, а саме Національної поліції та НГ України, який згідно із Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну гвардію України» щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України» визначається Кабінетом Міністрів України [3]. Тобто основна увага має бути зосереджена саме на забезпеченні виконання основних функцій конкретного правоохоронного органу, адже це зазначено у ст. 2 Закону України «Про Національну гвардію України». Призначенням вказаного правоохоронного органу є участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян, а також виконання інших завдань, що вимагають постійної оперативної готовності та підвищеної мобільності.

Також у ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» визначено, що Національна гвардія є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і виконує покладені на неї завдання у взаємодії з правоохоронними органами, зі Збройними Силами України у відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту шляхом ведення воєнних (бойових) дій, а також у виконанні завдань територіальної оборони. Дане положення свідчить про намір законодавця організувати взаємодію НГ України із правоохоронними органами за усіма напрямками діяльності, але поки що не

визначено чіткий порядок та процедуру здійснення такої взаємодії.

У ст. 6 цього закону вказано, що Міністр внутрішніх справ здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво НГ України для забезпечення реалізації державної політики у сфері діяльності Національної гвардії України, політичних та стратегічних цілей, принципів і напрямів її розвитку та всебічного забезпечення життєдіяльності цього органу, її функціонування та розвитку з метою виконання основних завдань державної політики у сфері її діяльності, але знову не було визначено порядку здійснення такої діяльності, а також порядку безпосередньої взаємодії між підрозділами Національної поліції та НГ України під час охорони публічного порядку і забезпечення публічної безпеки.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що проблеми у правовій регламентації діяльності НГ України, а також її взаємодії з Національною поліцією під час забезпечення публічної безпеки і порядку залишаються невирішеними.

У цілому такі проблеми викликані відсутністю нормативно-правового акта, який би забезпечив прозоре визначення порядку та процедури здійснення взаємодії між названими інституціями, а також розмежував би їх завдання та функції у вказаній сфері. Як негативний чинник зниження ефективності взаємодії НГ України та Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку також можемо вказати велику кількість нормативно-правових актів, які регламентують їх діяльність. На нашу думку, такі проблеми можна усунути шляхом внесення змін до чинного законодавства, відповідно до прийнятих Законів України «Про Національну поліцію» та «Про Національну гвардію України».

Відповідно до оновленої правової основи діяльності правоохоронних органів, головним завданням системи органів МВС України сьогодні є такі: забезпечення профілактики правопорушень; виявлення, припинення, розкриття і запобігання злочинам, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів; розшук осіб, які безвісно відсутні; забезпечення досудового розслідування злочинів, а після внесення відповідних змін до законодавства України – і кримінальних проступків; протидія корупції; охорона і забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; нагляд за особами з антисоціальною поведінкою, які перебувають на обліку; нагляд і контроль за додержанням правил перевезень екологічно небезпечних вантажів; забезпечення безпеки дорожнього руху; захист власності від злочинних посягань; організація та здійснення охорони державного кордону, контроль за дотриманням паспортно-реєстраційного режиму, забезпечення протидії нелегальній міграції; забезпечення пожежної безпеки, організація роботи з гасіння пожеж та профілактики порушень протипожежних правил; участь в організації та проведенні рятувальних заходів і аварійно-відновлювальних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; участь у наданні соціально-правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам у виконанні покладених на

них законом обов'язків тощо.

Однак, аналізуючи сукупність нормативно-правових актів та наукових розробок у зазначеній сфері, поки що не створено умов для прийняття Законів України «Про громадський (публічний) порядок» або «Про внутрішній правопорядок», як законодавчих актів, що мають врегулювати суспільні відносини та заповнити правові прогалини у сфері визначення поняття «громадський (публічний) порядок», «громадська (публічна) безпека» тощо.

Незважаючи на викладені у Законі України «Про Національну гвардію України» широкі повноваження частин і підрозділів НГ України у виконанні завдань як військового формування, залишилася без уваги детальна регламентація їх ролі і місця в системі органів внутрішніх справ. Більш того, гальмує процес розвитку названих підрозділів низький рівень політики формування надійного та професійного кадрового корпусу ОВС України. Як вихід з цієї ситуації потрібно: по-перше, терміново оновити положення програм навчальних дисциплін, що мають на меті формування знань у працівників органів внутрішніх справ, які готуються у навчальних закладах МВС України; по-друге, враховувати ці зміни при підвищенні кваліфікації, підготовці та перепідготовці практичних працівників системи МВС; по-третє, внести необхідні зміни у навчальні посібники й підручники, що підготовлені як базові з дисциплін спеціалізації фахівців для підрозділів Національної поліції та НГ України; по-четверте, передбачити проведення подальших наукових досліджень оновленого статусу НГ України та Національної поліції, як складових частин сектора безпеки; по-п'яте, доцільно забезпечити випуск періодичних збірників навчально-методичних матеріалів та оглядів позитивного досвіду діяльності сил охорони правопорядку та взаємодії між ними при виконанні спільних завдань; по-шосте, започаткувати процедуру допущення до самостійного несення служби військовослужбовців НГ України із залученням уповноважених працівників Національної поліції та визначення достатності рівня їх підготовленості шляхом введення кваліфікаційного заліку.

Не менш важливим напрямом удосконалення взаємодії є й налагодження інформаційного забезпечення реалізації спільних заходів Національної поліції і НГ України. У зв'язку з цим слід звернути увагу на пропозиції О.Г. Комісарова щодо забезпечення інформатизації у системі охорони громадського порядку [4], а також пропозиції І.М. Шопіної щодо удосконалення доступу до публічної інформації в органах внутрішніх справ [5] й упорядкування законодавства у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України [6]. У практичній площині доцільним є забезпечення використання у радіоэфірі поліцейських кодів, що позначають певні події, які виникають під час несення служби; забезпечення функціонування центрів обміну оперативною інформацією; суттєве оновлення засобів зв'язку; використання комп'ютерних технологій у протидії правопорушенням.

Висновок. Таким чином, досягнути бажаного результату в частині забезпечення публічної безпеки і порядку не можна без здійснення ефективної взаємодії між НГ України та Національною поліцією, основними шляхами

удосконалення якої можна назвати:

1) включення до Законів України «Про Національну поліцію» та «Про Національну гвардію України» окремої статті, у якій визначити підстави залучення сил Національної поліції та НГ до виконання спільних завдань, а також порядок визначення ініціатора взаємодії та керівника відповідних заходів;

2) доповнення в підзаконні нормативно-правові акти МВС України (накази) пунктів щодо взаємодії нарядів Національної поліції та НГ України у звичайних та особливих умовах, а також під час виявлення й припинення окремих видів злочинів і правопорушень;

3) розроблення Інструкції «Про Порядок взаємодії Національної поліції та Національної гвардії України у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку». До структури цієї Інструкції доцільно включити такі розділи: загальні положення, у яких визначити сферу регулювання, основні терміни, правову основу, підстави і рівні взаємодії; основні засади організації взаємодії (ініціатор, порядок призначення відповідальних осіб, види планів, що використовуються для організації спільної діяльності); основні заходи, що здійснюватимуться під час взаємодії (у звичайних умовах та при ускладненні оперативної обстановки); порядок передачі оперативної інформації; критерії оцінювання ефективності взаємодії;

4) забезпечення розробки і запровадження типових планів взаємодії територіальних органів Національної поліції та НГ України з урахуванням наявного досвіду такого планування. У відповідному типовому плані мають відображатися: мета розробки плану; перелік нормативних посилань; порядок використання термінів і скорочень; чітке визначення органів, які залучатимуться до взаємодії; мета і завдання взаємодії; особи, відповідальні за здійснення взаємодії; розподіл обов'язків суб'єктів взаємодії; порядок взаємодії підрозділів Національної поліції та НГ України у звичайних умовах та під час ускладнення оперативної обстановки; форми і порядок інформування про хід виконання спільних заходів та їхні результати. Завдання щодо розробки типового плану повинно бути покладено на територіальні підрозділи Національної поліції та НГ України. Також положення планів необхідно інтегрувати у плани комплексного використання сил та засобів органів внутрішніх справ і планів охорони громадського порядку, що розробляються, при проведенні масових заходів, комплексних профілактичних відпрацювань та спеціальних операцій.

Подальший розвиток взаємодії Національної поліції та НГ України має відбуватися у контексті розбудови сил охорони правопорядку, передбачати можливість імплементації міжнародних правоохоронних стандартів забезпечення прав і свобод людини, а також враховувати позитивний національний досвід виконання спільних завдань з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Бібліографічні посилання

1. Зозуля І.В. Перебіг реформування Внутрішніх військ МВС України за матеріалами «Білої книги» Внутрішніх військ: стан і вдосконалення законодавчої бази [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznaves.com.ua/period/article/2302/I>
2. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Гусаров С. М. – К., 2009.
3. Про внесення змін до Закону України "Про Національну гвардію України" щодо удосконалення правових засад діяльності Національної гвардії України : Закон України від 25.12.2015 № 920-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>
4. Комісаров О.Г. Теорія і практика інформатизації в системі охорони громадського порядку : монографія / О.Г. Комісаров. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2012.
5. Висновок на проект Закону України «Про Національну гвардію України» до № 4393 від 11.03.2014 р.: Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України. – К., 2014.
6. Шопіна І. М. Проблеми удосконалення надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України / І. М. Шопіна // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 889–893 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_3_149.pdf

Жбанчик А.В. Пути совершенствования взаимодействия Национальной полиции и Национальной гвардии Украины в сфере обеспечения публичной безопасности и порядка. Исследовано состояние взаимодействия Национальной полиции Украины и Национальной гвардии Украины в сфере обеспечения публичной безопасности и порядка. Ключевым вопросом статьи стал анализ нормативно-правовой базы, с помощью которой реализуется процесс взаимодействия указанных подразделений в системе органов внутренних дел. С целью достижения надлежащего уровня обеспечения публичной безопасности и порядка в государстве предложены конкретные пути совершенствования взаимодействия Национальной полиции и Национальной гвардии Украины.

Ключевые слова: взаимодействие, публичный порядок, публичная безопасность, Национальная полиция, Национальная гвардия, формы взаимодействия, пути совершенствования.

Zhbanchyk A.V. Ways of improvement of interaction between The National police and The National guard of Ukraine in the field of public order and safety maintenance. The article examines the state of communication between the National police of Ukraine and National guard of Ukraine in the sphere of ensuring public safety and order. The key issue of the article is the analysis of the legal framework, which implements a process of interaction of these units in the system of bodies of internal Affairs.

Still unresolved problems in legal regulation of activity of the National guard of Ukraine, as well as its interaction with the National police in ensuring public safety and order. Such problems caused by the lack of a regulatory act, which would ensure transparent procedure and the procedure of interaction between these institutions and delineate their tasks and responsibilities in this area.

As a negative factor reducing the efficiency of interaction between the National guard of Ukraine and the National police in providing public security and order can also specify a large number of legal acts regulating their activity.

One way to solve this problem, we propose the development and implementation of master

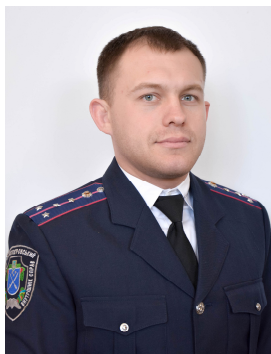
plans of interaction of territorial bodies of the National police and the National guard of Ukraine taking into account the existing experience of such planning.

Special attention is paid to this important area of improvement of interaction, as the development of the implementation of the joint activities of the National police and the National guard of Ukraine.

With the aim of achieving an appropriate level of ensuring public safety and order in the state and suggested particular ways of improving cooperation between national police and the national guard of Ukraine.

Keywords: *cooperation, public order, public security, National police, National guard, forms of interaction, ways of improvement.*

Надійшла до редакції 24.05.2016



Богуславський В.В.

здобувач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.1

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОЇ БЕЗПЕКИ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Проаналізовано організаційні та правові аспекти забезпечення особистої безпеки сил охорони правопорядку. З'ясовано, що організаційний аспект охоплює собою кадрове, матеріально-технічне, економічне, соціальне, психологічне та інше забезпечення безпеки. Правовий блок складається з нормативно-правового та індивідуально-правового елементів.

Ключові слова: *правопорядок, сили охорони правопорядку, особиста безпека, організаційно-правові заходи.*

Постановка проблеми. Особиста безпека сил охорони правопорядку завжди було важливим питанням, яке істотно актуалізувалося в умовах проведення антитерористичної операції. Проте особиста безпека сил охорони правопорядку, в тому числі організаційно-правові основи її забезпечення, не були предметом окремих досліджень. Натомість увага приділялася особистій безпеці окремих категорій осіб: працівників правоохоронних органів взагалі та органів внутрішніх справ зокрема. Тому ці дослідження ми покладемо в основу даної публікації.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Вважається, що безпека працівників правоохоронних органів забезпечується двома блоками: організаційно-правовим та мотиваційно-особистісним [1, с. 144]. До організаційно-правового блоку відносять комплекс об'єктивних передумов для ефективного і безпечного здійснення професійної