

УДК 342.9:[351.74:343.34](477)

**В'ЯЧЕСЛАВ ВАСИЛЬОВИЧ АБРОСЬКІН,**

*кандидат юридичних наук,*

*перший заступник голови Національної поліції України –*

*начальник кримінальної поліції*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНИХ ЗАСАД ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

Вивчаючи питання можливості удосконалення нормативних засад та організації забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції, насамперед необхідно проаналізувати стан правопорядку в країні в цілому і в досліджуваних умовах зокрема, а також деякі умови економічного, соціального, політичного та іншого характеру, нормативно-правову базу і практику діяльності Національної поліції як суб'єкта, який безпосередньо здійснює боротьбу з тероризмом. Крім того, оскільки в країні тривають перетворення в усіх сферах, насамперед у сфері державного управління, військовій сфері, економіці, слід враховувати необхідність уточнення завдань та функцій окремих органів, до сфери компетенції яких належить боротьба з тероризмом, наслідком чого, очевидно, є вибудовування чітких основ взаємодії щодо забезпечення публічної безпеки в умовах антитерористичної операції.

Поліпшення забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки в умовах антитерористичної операції можна досягти лише шляхом удосконалення системи, організаційної структури і практичної діяльності суб'єктів, які здійснюють боротьбу з тероризмом, та її нормативного забезпечення, тобто за рахунок так званих внутрішніх ресурсів.

Наразі адміністративне законодавство в цілому та у сфері забезпечення публічної безпеки та боротьби з тероризмом зокрема є одним із найбільш нестабільних і нерегульованих з усіх галузей чинного законодавства. На нашу думку, можна виокремити такі два основні напрями роботи в зазначеній сфері: розроблення і прийняття окремих нормативно-правових актів та внесення змін і доповнень до нормативних актів, що може бути здійснено найближчим часом.

Із приводу першого напрямку слід зауважити, що особливе значення має прийняття окремого закону, яким було б урегульовано питання здійснення превентивної діяльності, визначено поняття цього напрямку адміністративної діяльності, перелік суб'єктів реалізації превентивної діяльності та відповідно її особливості залежно від сфери здійснення тощо.

Потреба вирішення відповідного питання впливає, зокрема, з такого. Першим серед повноважень, що покладені на поліцію, визначено здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень (п. 1 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»), що викликає достатньо суперечок з приводу розмежування змісту вказаних понять. У структурі центрального апарату Національної поліції України функціонують два департаменти, на які покладається виконання завдань щодо здійснення превентивної та профілактичної діяльності, – Департамент превентивної діяльності та Департамент патрульної поліції. При цьому сфера компетенції Департаменту превентивної діяльності є ширшою за сферу компетенції Департаменту патрульної поліції.

У свою чергу, значення превентивної діяльності, спрямованої на запобігання правопорушенням, має, без перебільшення, надзвичайно важливе значення для забезпечення публічної безпеки та порядку в державі, особливо в умовах проведення антитерористичної операції.

Виходячи зі сфери регулювання, вважаємо, що структуру закону України «Про превентивну діяльність» можуть скласти нижченаведені розділи.

1. Розділ «Загальні положення». Необхідно чітко розмежувати превентивну та профілактичну діяльність у межах її здійснення правоохоронними органами, тому перша стаття закону, як одна з основних, повинна містити низку дефініцій, пов'язаних із реалізацією превентивної діяльності, серед яких в обов'язковому порядку необхідно визначити такі: «превентивна діяльність»; «профілактична діяльність»; «запобігання правопорушенням»; «профілактика правопорушень». Окрім того, в даному розділі потрібно визначити завдання, принципи, сферу та основні напрями превентивної діяльності.

2. Розділ «Система суб'єктів превентивної діяльності, їх повноваження та обов'язки». Цей розділ вимагає встановлення чіткої системи державних і недержавних суб'єктів, які здійснюють превентивну діяльність. Вважаємо, що центральне місце серед відповідних органів має бути відведено Національній поліції. Що стосується повноважень та обов'язків указаних органів, то відповідні статті повинні містити переважно відсылні норми до основних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність кожного окремого органу. Наприклад, повноваження та обов'язки поліцейських під час здійснення ними превентивної діяльності повинні відповідати положенням ст. 18, 23–27, 31–41 Закону України «Про Національну поліцію». Лише в тому випадку, коли у відповідному профільному нормативно-правовому акті конкретні превентивні заходи, які може застосовувати той чи інший орган державної влади, не визначені, їх необхідно конкретизувати в межах статей цього розділу, з наступним внесенням змін до змісту відповідних нормативних актів.

3. Розділ «Здійснення профілактики в межах реалізації превентивної діяльності». З огляду на змістову спорідненість превентивної та профілактичної діяльності, їх частково спільну мету (запобігання вчиненню правопорушень) і те, що низку заходів можна застосовувати як у профілактичних, так і в превентивних цілях (наприклад, опитування особи чи перевірку документів), у цьому розділі потрібно закріпити перелік, підстави та, за необхідності, порядок здійснення профілактичних заходів у межах превентивної діяльності.

4. Розділ «Особливості здійснення превентивної діяльності під час установа спеціальних правових режимів і проведення спеціальних операцій». У даному випадку конкретизації потребує порядок, повноваження та межі застосування превентивних заходів окремими правоохоронними органами під час установа спеціальних правових режимів (надзвичайного і воєнного станів, надзвичайної екологічної ситуації) і проведення спеціальних операцій (антитерористичної операції, операції Об'єднаних сил).

5. Розділ «Здійснення превентивної діяльності громадянами та їх об'єднаннями». Норми цього розділу повинні органічно поєднуватись із Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» і деталізувати його окремі положення щодо повноважень, підстав і порядку здійснення окремих превентивних заходів особами, які є учасниками громадських формувань, під час забезпечення правопорядку та охорони державного кордону.

6. Розділ «Прикінцеві та перехідні положення».

Утім, прийняття зазначеного закону є роботою на перспективу. Наразі удосконалення нормативних засад забезпечення Національною поліцією публічної безпеки в умовах антитерористичної операції може бути забезпечено завдяки усуненню низки прогалин норм адміністративного законодавства.

У дослідженні поняття та сучасного стану публічної безпеки в Україні слід зазначити, що поняття публічної безпеки вперше на нормативному рівні використано в Законі України «Про Національну поліцію». Зокрема, ця категорія згадується в низці статей зазначеного нормативно-правового акта: ч. 1 ст. 1; п. 1 ч. 1 ст. 2; ч. 1, 2 ст. 9; п. 1 ч. 1 ст. 16; ч. 2 ст. 18; п. 3 ч. 1 ст. 22; п. 4, 10, 27 ч. 1 ст. 23; п. 6 ч. 1 ст. 26; ч. 2 ст. 30; ч. 1, 2 ст. 36; ч. 1 ст. 40; ч. 1 ст. 45. Як впливає з аналізу наведених правових приписів, забезпечення публічної безпеки є одним з основних напрямів діяльності органів Національної поліції України. При цьому маємо звернути увагу на те, що категорія «публічна безпека» в більшості з перелічених положень Закону України «Про Національну поліцію» використовується разом із терміном «публічний порядок» у дещо відмінних підходах до їх взаємозалежності. Так, слова публічний порядок або порядок (у контексті їх використання щодо забезпечення саме публічного порядку) не використовуються разом із терміном «публічна безпека» у ч. 2 ст. 16 та п. 6 ч. 1 ст. 26 і навпаки, використовуються самостійно у ч. 3 ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію».

До того ж важливо відмітити, що правовий підхід щодо текстуального використання зазначених термінів не дає можливості однозначно визначитися з їх змістовим наповненням. Наприклад, при визначенні поняття Національної поліції остання служить суспільству, зокрема шляхом «підтримання публічної безпеки і порядку» (ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію»), тоді як одне із завдань, що покладено на поліцію, описано через формулювання «забезпечення публічної безпеки і порядку» (ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію») тощо.

У результаті пропонуємо ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» доповнити: 1) частиною 2 такого змісту: «Публічною безпекою є врегульована нормативно-правовими актами сукупність суспільних відносин, у межах яких органи поліції здійснюють діяльність,

спрямовану на недопущення та припинення протиправних посягань, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру задля підтримання стану захищеності прав і свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб»; 2) частиною 3 такого змісту: «Публічний порядок – це сукупність суспільних відносин, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності фізичних осіб та діяльності юридичних осіб шляхом встановлення, дотримання і реалізації правових та етичних норм».

Після цього, виходячи з правил юридичної техніки, вважаємо за доцільне положення всіх нормативно-правових актів, які використовують схожу за змістом термінологію, привести у відповідність до категорій, визначених Законом України «Про Національну поліцію», – «публічна безпека» і «публічний порядок». Основними серед таких є КУпАП, закони України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і шкідливого впливу на здоров'я населення» та інші.

Із приводу управлінських питань проходження служби поліцейськими в зоні проведення антитерористичної діяльності заслуговують на увагу положення щодо їх соціального захисту. На наше глибоке переконання, антитерористична операція вимагає від осіб, залучених до її проведення, особливих підготовки та зусиль щодо реалізації правоохоронних заходів (порівняно з ідентичною правоохоронною діяльністю за штатних умов). Відповідно, вважаємо за необхідне віднести діяльність з виконання поліцейськими завдань щодо забезпечення публічної безпеки в умовах АТО до служби особливого характеру, що буде основою для встановлення соціального захисту поліцейських, які залучаються до боротьби з тероризмом, зокрема забезпечення публічної безпеки в умовах антитерористичної операції. У результаті пропонуємо ч. 1 ст. 91 Закону України «Про Національну поліцію» доповнити окремим пунктом такого змісту: «служба в межах території (району) проведення антитерористичної операції».

Досвід проведення антитерористичної операції у східних регіонах України протягом 2014–2018 років засвідчив існування проблемного питання, яке потребує свого нормативно-правового вирішення.

Постійна міграція населення з окупованої території через контрольні пункти в'їзду – виїзду створюють загрозу перевезення зброї та боєприпасів, а також перетину пунктів членами диверсійно-розвідувальних груп, які збирають інформацію щодо правоохоронців та членів їхніх сімей. Також збільшується ймовірність вчинення терористичних актів, диверсій на контрольованій території. Для запобігання таким ситуаціям необхідна чітко спланована взаємодія всіх суб'єктів.

Одним зі шляхів вирішення зазначеної проблеми може стати створення єдиної інформаційної бази, що є роботою на перспективу. Наразі вважаємо за доцільне надати поліцейським право доступу до бази даних «Гарт-1», власником якої є Адміністрація Державної прикордонної служби України. Користувачами системи «Гарт-1» є посадові та службові особи підрозділів і органів ДПС України, яким у встановленому законодавством порядку надано право доступу до обробки інформації в цій системі (п. 7, 8 Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему прикордонного контролю «Гарт-1» Державної прикордонної служби України). Відсутність такого доступу не дозволяє відстежувати у режимі онлайн переміщення через державний кордон та лінію розмежування осіб, які причетні до скоєння тяжких та особливо тяжких злочинів, брали участь в незаконних збройних формуваннях, причетні до терористичної діяльності, а також транспортних засобів, які перебувають у розшуку. Так, органам поліції надано право доступу до інтегрованої міжвідомчої інформаційно-телекомунікаційної системи щодо контролю осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон України, «АРКАН», яка забезпечує обмін інформацією, що належить Державній прикордонній службі України. Разом з тим на практиці обмін інформацією щодо осіб, транспортних засобів та вантажів, які перетинають державний кордон, у межах інформаційно-телекомунікаційної системи «АРКАН» забезпечується у термін від однієї до трьох діб, внаслідок чого втрачається оперативність проведення поліцейськими відповідних перевірок, що значним чином позначається на ефективності забезпечення публічної безпеки в умовах антитерористичної операції.

У результаті вважаємо за необхідне п. 8 Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему прикордонного контролю «Гарт-1» викласти у такій редакції: «Користувачами системи «Гарт-1» є посадові та службові особи підрозділів і органів Державної прикордонної служби України, яким у встановленому законодавством порядку надано право доступу до обробки

інформації в цій системі, а також поліцейські, залучені до виконання завдань на території (у районі) проведення антитерористичної операції». Така позиція цілком кореспондується з повноваженнями поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення (п. 2 ч. 2 ст. 25 Закону України «Про Національну поліцію»).

Необхідно згадати про позитивний досвід створення та функціонування Єдиного аналітичного сервісного центру в м. Маріуполі, основою якого стало обладнання 20 об'єктів відеоспостереження та встановлення на них 37 сучасних високоінтелектуальних камер, що, безумовно, стало одним з основних організаційно-технічних засобів забезпечення поліцією публічної безпеки в умовах антитерористичної операції.

Разом з тим створення схожих систем отримало своє поширення іншими містами України шляхом прийняття органами місцевого самоврядування, керуючись положеннями виключної компетенції міських рад (п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), програм під загальною назвою «Безпечне місто», а саме: у м. Києві – Концепції «Kyiv Smart City 2020» («Київ Смарт Сіті 2020»), у м. Харкові – Програми «Безпечне місто Харків» на 2016–2020 роки, у м. Запоріжжі – Цільової програми «Безпечне місто Запоріжжя», у м. Вінниці – Програми «Безпечне місто» на 2016–2018 роки та інших.

Схожі системи відеоспостереження та відеоконтролю використовуються на державному кордоні України органами Державної прикордонної служби України.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» передбачено введення в дію системи автоматичної фіксації порушень Правил дорожнього руху. Технічна сторона функціонування відповідної системи полягає у встановленні на автошляхах відеокамер, які за допомогою спеціального програмного забезпечення визначають порушення Правил дорожнього руху, інформація про що зберігається у підрозділі поліції та після належного юридичного оформлення повідомляється правопорушнику для реалізації мети адміністративного стягнення.

Як відомо, однією з перепон повномасштабного запровадження в Україні відеофіксації порушень Правил дорожнього руху є відсутність належного фінансування цього проекту (за даними Рахункової палати, на запровадження системи фото- та відеофіксації знадобиться більше 1,1 млрд грн). У свою чергу, фінансування заходів програм «Безпечне місто» здійснюється з відповідних місцевих бюджетів, що виглядає надзвичайно привабливим із точки зору реального впровадження цієї системи у життя. З іншого боку, на місцевому рівні (у межах програм «Безпечне місто») технічні характеристики систем відеоспостереження визначаються індивідуально, що, очевидно, ускладнює їх використання з правоохоронною метою.

Описане засвідчує необхідність уніфікованого підходу до функціонування відповідних інформаційно-інтелектуальних систем, що потребує запровадження належного правового забезпечення.

Вважаємо, що організаційно-правові питання забезпечення функціонування відповідної системи мають знайти своє вирішення на рівні положення, затвердженого наказом МВС України, яке може отримати назву «Положення про єдину державну систему відеоспостереження і контролю за рівнем публічної безпеки та дотриманням публічного порядку». У межах цього нормативного акта уявляється необхідним вирішити такі питання:

– надати визначення поняття єдиної державної системи відеоспостереження і контролю за рівнем публічної безпеки та дотриманням публічного порядку як «сукупність організаційно-розпорядчих заходів, програмно-технічних і телекомунікаційних засобів, що забезпечують обробку інформації щодо вчинення правопорушень конкретними особами або їх причетності до вчинення правопорушень, порушення правил дорожнього руху, прикордонного контролю осіб і транспортних засобів та автоматизований доступ до інформації, що зберігається в базах даних системи»;

– окреслити межі функціонування системи шляхом визначення окремих рівнів системи: 1) загальний рівень контролю за рівнем публічної безпеки та дотриманням публічного порядку – стосується публічних (громадських) місць; 2) автоматичний режим фіксації порушень правил дорожнього руху та забезпечення притягнення осіб, винних у їх вчиненні, до відповідальності; 3) прикордонний контроль осіб і транспортних засобів з метою виявлення фактів порушень законодавства, пов'язаного з перетином державного кордону України;

– текстуально закріпити перелік та зміст принципів відеоспостереження та контролю, до яких необхідно віднести: законність; поінформованість про здійснення відеоспостереження

і контролю; принцип захисту персональних даних осіб; принцип всеохоплюваності відеоспостереження та контролю; принцип безперервності та стійкості систем відеоспостереження та контролю;

– окреслити правові основи стандартизації та сертифікації технічних засобів відеоспостереження і контролю;

– визначити власниками систем відеоспостереження та контролю місцеві громади, а апаратно-програмного забезпечення – Національну поліцію України, користувачами – уповноважених поліцейських та посадових осіб органів Державної прикордонної служби України;

– заборонити місцевим громадам поширювати у засобах масової інформації та передавати у користування третім особам інформацію, що була отримана у результаті роботи систем відеоспостереження і контролю;

– передбачити правові аспекти використання технічних засобів відеоспостереження та контролю органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у межах єдиної державної системи.

При цьому необхідно розуміти, що технічні засоби описуваної системи мають функціонувати згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах, а нагляд за дотриманням прав громадян при використанні інформації єдиної державної системи відеоспостереження та контролю має здійснюватися органами прокуратури.

З приводу можливостей організаційного забезпечення поліцією публічної безпеки в умовах антитерористичної операції заслуговує на увагу необхідність проведення для поліцейських, які залучаються до забезпечення публічної безпеки в умовах АТО, спеціальних навчань і тренінгів з особливостей підтримання публічного порядку у відповідній зоні, з психологічної та фізичної підготовки.

Питання психологічної підготовки до моменту залучення до проведення антитерористичної операції та після проходження служби у зоні АТО обумовлено актуалізацією питань реабілітації та адаптації учасників антитерористичної операції. Психологічний стан поліцейського, який залучався до служби в умовах АТО, є дуже важливим, адже травматичний стрес, що часто виникає під час воєнних дій, є одним з головних внутрішніх бар'єрів на шляху адаптації до мирного життя та, як наслідок, сприяє проявам проблем за основним місцем роботи, конфліктам у сім'ях тощо.

Також на поліпшення організаційних заходів забезпечення поліцією публічної безпеки в умовах АТО мають бути спрямовані аналітичні тренінги, що охоплюють аспекти оперативного і тактичного аналізу, аналітичного програмного забезпечення, використання GIS, стратегічного аналізу, аналізу з відкритих джерел та оцінки ризиків. Так, у Європейському Союзі підхід «правоохоронна діяльність, керована аналітикою» покладено в основу стратегії діяльності поліції, внаслідок чого багато злочинів там розкривають саме завдяки використанню цієї концепції. Зважаючи на те, що поліція не має достатньо ресурсів, щоб охопити усі прояви злочинності, для того, щоб правильно розподілити ресурси, потрібен ретельний аналіз тенденцій на основі реальних даних.

Таким чином, удосконалення організації забезпечення поліцією публічної безпеки в умовах АТО може бути досягнуто завдяки: 1) створенню єдиного інформаційного простору; 2) проведенню для поліцейських, які залучаються до забезпечення публічної безпеки в умовах АТО, спеціальних навчань і тренінгів з особливостей підтримання публічного порядку у відповідній зоні, з психологічної та фізичної підготовки; 3) використанню методів аналізу (оперативного, тактичного, стратегічного, з відкритих джерел та оцінки ризиків), що має на меті попередження злочинів, зокрема терористичних актів; 4) активізації роботи програм «Безпечне місто» і «Правопорядок» на території всіх областей держави.

*Одержано 04.04.2019*