

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

DOI: 10.5281/zenodo.1240814
УДК 342.951:351.82

*Клочко А.М., д.ю.н., доц., ХНУВС,
Собина В.О., к.т.н., доц., НУЦЗУ*

*Klochko A., Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Vice-Rector, Kharkiv-National University of Internal Affairs, Kharkiv,
Sobina V., Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ ОСНОВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПРАВООХОРОНИ, МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

FORMATION OF LEGAL GROUNDS FOR INTERACTION BETWEEN LAW-ENFORCEMENT AGENCIES, LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE

У статті проведено аналіз сутності й змісту взаємодії органів правоохорони, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій та встановлено найбільш дієві форми такої взаємодії з визначенням напрямів удосконалення її нормативно-правового регулювання.

Ключові слова: *взаємодія, охорона громадської безпеки, правова регламентація, превенція правопорушень.*

The article deals with the essence and content of interaction between the bodies of the National Police, local government and the state emergency service of Ukraine, the most effective forms of such interaction have been identified, and ways of improving its regulatory and legal regulation have been proposed.

Keywords: *interaction, protection of public safety, legal regulation, prevention of offenses.*

Постановка проблеми. Питання взаємодії органів правоохорони, місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій вимагає аналізу та розуміння категорії «взаємодія». Будь-яке явище не може існувати незалежно та відокремлено від інших об'єктів матеріального світу. Лише під час взаємодії різні явища, предмети, об'єкти

проявляють себе, функціонують і розвиваються.

У широкому розумінні взаємодія – взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким, чим-небудь [1], особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу, зумовлює зміну його стану» [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти взаємодії органів правоохорони, місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій висвітлювались в роботах наступних учених: В. Б. Авер'янова, О. Б. Андрєєвої, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Є. В. Додіна, А. Т. Комзюка, О. І. Остапенка, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. І. Олефіра, В. М. Плішкіна, В. Т. Томіна, Х. П. Ярмакі та інших. Теоретичні питання взаємодії державно-правових явищ висвітлені достатньо: існує ціла низка визначень даного терміна. Найчастіше взаємодію визначають як узгоджену діяльність чи кооперацію праці. Сама ж діяльність – категорія настільки різнопланова, що дати її однозначну інтерпретацію не вбачається за можливе. Науковці, які намагаються сформулювати дефініцію «взаємодія», пропонують брати за основу принципово відмінні функціональні аспекти взаємодії.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сутності й змісту взаємодії органів правоохорони, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій, встановлення найбільш дієвих форм такої взаємодії та визначення напрямів удосконалення її нормативно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Найкраще визначити взаємодію як важливу умову роботи органів чи служб; необхідний засіб розв'язання завдань; засіб досягнення узгодженості; ділове співробітництво; складова частина комплексних заходів тощо [3]. Фактично, під час взаємодії здійснюється суміщення двох принципово різних видів діяльності кожного із суб'єктів взаємодії: виконавчої та управлінської. Ефективність виконавчої діяльності є похідною від рівня узгодженості в роботі. на збільшення рівня узгодженості спрямовано управлінський вплив.

Визначення сутності взаємодії дає змогу визначити обов'язкові ознаки, які йому притаманні, а це дає можливість сформулювати відповідне поняття в контексті питання формування правового механізму взаємодії органів правоохорони, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій. Аналіз наукової літератури свідчить, що окремі визначні ознаки взаємодії визнаються в якості обов'язкових більшістю науковців. Це, зокрема: багатосуб'єктність; узгодженість дії суб'єктів відповідно до визначеної мети; співпраця та взаємна допомога в інтересах вирішення загальних задач. Що ж до низки інших ознак взаємодії, то єдність думок відсутня. Зокрема, це стосується узгодженості взаємодії суб'єктів за часом і місцем, незалежність суб'єктів взаємодії одне від одного.

Відповідно до предмета нашої уваги, взаємодію щодо охорони громадської безпеки слід визначати як узгоджений за часом та місцем, характером комплекс заходів, які здійснюються органами правоохорони, органами місцевого самоврядування та державною службою України з надзвичайних ситуацій, що спрямовані на попередження протиправних проявів, захист інтересів громадян, держави, підприємств та установ усіх форм власності, надзвичайних ситуацій. Така взаємодія передбачає надання суб'єктами взаємної допомоги, своєчасний обмін інформацією, одночасність проведення запланованих заходів, персональну відповідальність за їхнє виконання та взаємний контроль.

Взаємодія між зазначеними суб'єктами може бути як безпосередньою, так і опосередкованою. У випадку безпосередньої взаємодії її учасники здійснюють спільні заходи відповідно до єдності задач, місця, часу та безпосереднього керівництва. За опосередкованої взаємодії єдність місця та часу не є обов'язковими.

Взаємодія органів правоохорони, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій має об'єктивну природу. Принциповою підставою їхньої взаємодії є наявність спільної мети. Одним із основних завдань є реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Взаємодія органів правоохорони, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій не може бути ефективно реалізованою без створення відповідної нормативно-правової основи. Різний спосіб діяльності органів місцевого самоврядування, органів правоохорони та державної служби надзвичайних ситуацій, специфіка їхніх повноважень та компетенції, вимагають чіткої правової регламентації їхньої взаємодії. Рівень досконалості норм права та механізму їхньої реалізації, рівень нормативної бази обумовлюють ступінь ризику під час прийняття та виконання організаційних рішень, що спрямовані на охорону й підтримання громадського порядку [8].

Однак сьогодні майже відсутня належна правова основа щодо взаємодії зазначених суб'єктів, а наявні розрізненні законодавчі та інші правові акти належним чином не вирішують проблем правового забезпечення узгоджених дій суб'єктів взаємодії в конкретних умовах.

Держава наділила органи правоохорони, місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій достатньо широкими правовими повноваженнями для розв'язання покладених на них завдань щодо охорони життя та здоров'я громадян, підтримання правопорядку попередження надзвичайних ситуацій. Однак, як свідчить практика, для ефективної діяльності цього недостатньо: обов'язковою є підтримка населення. За для цього органам правоохорони слід поглибити співпрацю з державною службою України з надзвичайних ситуацій, органами місцевого самоврядування,

адже останні найбільш наближені до населення та згідно із законом повинні представляти інтереси відповідних територіальних громад.

Правова основа взаємодії зазначених вище суб'єктів є складною системою нормативно-правових актів. Водночас слід зазначити, що відсутність належного правового регулювання засад взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в жодному випадку не применшує значення такої співпраці. Актуальною на сьогодні залишається теза про те, що органи правоохорони є одним із інструментів реалізації державної політики в сфері забезпечення правопорядку, але без участі інших державних органів і органів місцевого самоврядування, державної служби України з надзвичайних ситуацій система органів правоохорони не здатна ефективно здійснювати покладені на неї функції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку в країні та попередження надзвичайних ситуацій.

Взаємодія між зазначеними суб'єктами може бути як безпосередньою, так і опосередкованою. У випадку безпосередньої взаємодії її учасники здійснюють спільні заходи відповідно до єдності задач, місця, часу та безпосереднього керівництва. За опосередкованої взаємодії єдність місця та часу не є обов'язковими.

Взаємодія органів правоохорони, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій має об'єктивну природу. Принциповою підставою їхньої взаємодії є наявність спільної мети. Одним із основних завдань правоохорони «є реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку» [5].

Взаємодія органів правоохорони, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій не може бути ефективно реалізованою без створення відповідної нормативно-правової основи. Різний спосіб діяльності органів місцевого самоврядування, органів правоохорони та державної служби з надзвичайних ситуацій, специфіка їхніх повноважень та компетенції, вимагають чіткої правової регламентації їхньої взаємодії. Рівень досконалості норм права та механізму їхньої реалізації, рівень нормативної бази обумовлюють ступінь ризику під час прийняття та виконання організаційних рішень, що спрямовані на охорону й підтримання громадського порядку [8].

Однак нині майже відсутня належна правова основа щодо взаємодії зазначених суб'єктів, а наявні розрізненні законодавчі та інші правові акти належним чином не вирішують проблем правового забезпечення узгоджених дій суб'єктів взаємодії в конкретних умовах.

Головними сферами правових підстав взаємодії органів правоохорони, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій мають бути:

- охорона громадського порядку;
- здійснення профілактичної діяльності;

– підготовка та реалізація програм, що спрямовані на зміцнення зв'язків органів правоохорони, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій;

– обмін інформацією під час проведення заходів щодо охорони громадського порядку та попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Слід зазначити, що відсутність належного правового регулювання засад взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в жодному випадку не применшує значення такої співпраці. Актуальною на сьогодні залишається теза про те, що органи правоохорони є одним із інструментів реалізації державної політики в сфері забезпечення правопорядку, але без участі інших державних органів, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій система органів правоохорони не здатна ефективно здійснювати покладені на неї функції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку в країні.

Згідно зі ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить таке:

– сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;

– погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону;

– розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності [9].

На пленарних засіданнях місцевих рад відповідно до ст. ст. 6, 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» заслуховується інформація керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території.

Крім того, ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення прямо вказує на обов'язок місцевих рад координувати на своїй території роботу всіх державних і громадських органів щодо запобігання адміністративним правопорушенням [10].

Зокрема, у період виборчих кампаній особливої значимості набуває ефективно збудований механізм взаємодії органів поліції і виборчих комісій, які здійснюють спільну організаційно-правову діяльність щодо

створення оперативного штабу сил правопорядку, участі в заходах з технічної забезпеченості та антитерористичної захищеності будівель і приміщень виборчих дільниць і комісій. При цьому взаємодія поліції і виборчих комісій повинна будуватися на таких принципах:

- невтручання поліції у виборчий процес;
- безоплатності;
- пріоритетності прав і свобод громадян;
- обліку загальнодержавних та місцевих особливостей;
- своєчасності й оперативності реагування на виборчі правопорушення;
- узгодженості дій органів поліції та виборчих комісій.

Велике значення мають такі форми співробітництва, як проведення спільної профілактичної роботи, заслуховування звітів посадових осіб з питань забезпечення правопорядку і попередження надзвичайних ситуацій. Але в будь-якому випадку в сучасних умовах не можна говорити про підпорядкованість органів поліції, що функціонують на районному рівні, головам органів місцевого самоврядування, слід вести мову про можливість їх конструктивної взаємодії й співпраці. Важливо, які нормативні акти регулюють питання взаємодії. Здебільшого ці питання врегульовано в статутах територіальної громади. У цьому зв'язку виникає проблема, пов'язана з тим, що органи правоохорони не можуть керуватися місцевими нормативними правовими актами і не несуть відповідальності перед органами місцевого самоврядування.

Окремо слід зазначити необхідність удосконалення правового регулювання такої форми взаємодії, як діяльність координаційних органів забезпечення публічної безпеки та порядку. Практика діяльності координаційних органів дає змогу виділити певні позитивні риси такої форми взаємодії. Передусім створення координаційних органів дає можливість об'єднати зусилля суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку, які мають різну компетенцію. Представники цих суб'єктів, зокрема органів поліції, інших місцевих органів виконавчої влади та державної служби України з надзвичайних ситуацій зберігають свою самостійність. При цьому вони виступають від імені суб'єктів, яких вони представляють, за допомогою методів і форм діяльності зазначених суб'єктів, використовуючи компетенцію, наявні ресурси суб'єктів для вирішення конкретних завдань взаємодії. Крім того, створення координаційних рад з забезпечення безпеки та порядку допомагає накопичувати необхідну інформацію та приймати науково обґрунтовані рішення. Позитивним є також те, що об'єднання зусиль і вироблення узгоджених позицій здійснюється на добровільних засадах, шляхом спільного обговорення проблеми, а не за вказівкою.

Координаційні органи достатньо динамічні, спроможні адекватно реагувати на найменші зміни зовнішнього середовища. Вони можуть бути швидко створені, реорганізовані, ліквідовані (оскільки тут немає труднощів,

звичайно пов'язаних із переміщенням кадрів).

У Харківській області відповідно до Регіональної програми забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області на 2016–2017 рр. до суб'єктів взаємодії віднесено: Головне управління Національної поліції в Харківській області, прокуратура Харківської області, Управління Служби безпеки України в Харківській області, Управління патрульної поліції у м. Харкові Департаменту патрульної поліції Національної поліції України, Управління захисту економіки Департаменту захисту економіки Національної поліції України, Слобожанське управління кіберполіції Департаменту кіберполіції Національної поліції України, Шосте територіальне управління Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції України, Управління поліції охорони в Харківській області Національної поліції України, Головне управління Державної міграційної служби України в Харківській області, Східне регіональне управління Державної прикордонної служби України, Східне територіальне управління Національної гвардії України, Головне управління ДСНС України у Харківській області, Управління Державної пенітенціарної служби України в Харківській області.

Метою взаємодії зазначених суб'єктів є таке:

- удосконалення системи превенції правопорушень;
- координація у цьому напрямі дій органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державної служби з надзвичайних ситуацій, територіальних правоохоронних та контролюючих органів, громадських інститутів та населення з метою захисту конституційних прав і свобод громадян, дітей, інших малозахищених верств населення;
- забезпечення публічної безпеки та порядку у громадських місцях;
- створення умов для продуктивного й ефективного розвитку економічного, промислового, культурного, науково-технічного потенціалу Харківщини.

На жаль, взаємодія суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку не завжди досягає запланованої мети через нераціональний вибір організаційних форм взаємодії. Інколи необхідні рішучі дії – проведення спільних рейдів та перевірок з метою виявлення й усунення причин правопорушень – замінюються різноманітними обговореннями, нарадами тощо. Тому у виборі організаційних форм взаємодії у профілактиці правопорушень доцільно чітко слідувати виробленим наукою управління принципам організації управлінського процесу. Відповідно до них управлінський процес не завершується прийняттям рішення, потрібно також ефективно виконання цього рішення. Крім того, узгоджене управлінське рішення повинно ґрунтуватись на реальних можливостях взаємодіючих суб'єктів профілактики. Слід активніше запроваджувати нові організаційні форми взаємодії суб'єктів профілактики, зокрема нові методи навчання учасників профілактичного процесу.

Системне дослідження існуючої правової бази обумовлює висновок, що весь комплекс питань, які пов'язані із взаємодією органів Національної поліції, органів місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій, повинен бути впорядковано єдиним нормативно-правовим актом, який би регулював порядок, організацію, тактику, характер, матеріально-технічну базу взаємодії; відповідальність суб'єктів взаємодії, а також низку додаткових питань.

Висновки. На підставі викладеного вище можна зробити такі висновки:

1. Правове регулювання питань взаємодії органів правоохорони з органами місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій не відповідають сучасним вимогам, не в змозі забезпечити належної взаємодії між суб'єктами такої взаємодії і тому потребують удосконалення.

2. Прийняти відомчий нормативно-правовий акт, який би містив увесь комплекс питань, що пов'язані із взаємодією органів правоохорони з органами місцевого самоврядування та державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Список використаних джерел

1. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. – К.: Наук. думка, 1970–1980. – Т. 1. – 828 с. – С. 346.

2. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; гол. ред. В. І. Шинкарук. – К. : Абрис, 2002. – 742 с. – С. 77.

3. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Г. А. Туманов. – М.: Право, 1971. – 232 с. – С. 93.

4. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

5. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України № 877 від 28 жовтня 2015 р. // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – С. 34. – Ст. 2971, код акту 79257/2015.

6. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oblrada.kharkov.ua/uploads/docs/Regional_programs/38_publicna_bezpeka/programa-106.doc<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>.

7. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР : [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://www.oblrada.kharkov.ua/uploads/docs/Regional_programs/38_publicna_bezpeka/programa-106.doc; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

8. Завальний М. В. Правовий статус державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності в Україні / М. В. Завальний // Форум права. – 2016. – № 4. –

C. 133–139.

9. Про місцеве самоврядування: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oblrada.kharkov.ua/uploads/docs/Regional_programs/38_publicna_bezpeka/programa-106.doc; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

10. Кодекс України про адміністративні правопорушення: кодекс України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

11. Регіональна програма забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області на 2016–2017 роки (затв. рішенням Харківської обласної ради від 14 квітня 2016 р. № 106-VII) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oblrada.kharkov.ua/uploads/docs/Regional_programs/38_publicna_bezpeka/programa-106.doc.

References

1. Bilodid, I.K. *Slovnnyk ukrayins'koyi movy*. Kyiv: Nauk. dumka, 1970-1980. Print.

2. Shynkaruk, V.I. *Filosofs'kyu entsyklopedychnyy slovnnyk*. Kyiv: Abrys, 2002. Print.

3. Tumanov, G.A. *Organizatsiya upravleniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka*. Moscow: Pravo, 1971. Print.

4. *Pro Natsional'nu politysiyu: Zakon Ukrayiny vid 2 lypnya 2015-ho. № 580-VIII*. Available to: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>. Accessed: 25 March 2018.

5. "Pro pohodzhenny amaterialiv Polozhennya pro Natsional'nu politysiyu: postanova Kabinetu ministriv Ukrayiny № 877 vid 28 zhovtnya 2015-ho". *Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny* 89 (2015): 34. Print.

6. *Pro dolyu hromadyan v okhoroni hromads'koho poryadkuy derzhavnoho kordonu: Zakon Ukrayiny vid 22 chervnya 2000 r. № 1835-III*. Available to: http://www.oblrada.kharkov.ua/uploads/docs/Regional_programs/38_publicna_bezpeka/programa-106.doc<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>. Accessed: 25 March 2018.

7. *Pro mistseve samovryaduvannya: Zakon Ukrayiny vid 21 travnya 1997 r. № 280/97-VR*. Available to: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. Accessed: 25 March 2018.

8. Zaval'nyy, M.V. "Pravovyy status derzhavnykh ta nederzhavnykh sub'yektiv okhoronnoyi diyal'nosti v Ukrayini". *Forum prava* 4 (2016): 133-139. Print.

9. *Pro mistseve samovryaduvannya: Zakon Ukrayiny vid 21 travnya 1997 r. № 280/97-VR*. Available to: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. Accessed: 25 March 2018.

10. *Kodeks Ukrayiny pro Administratyvni pravoporushennya: kodeks Ukrayiny vid 7 hrudnya 1984 r. № 8073-X*. Available to: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. Accessed: 25 March 2018.

11. *Rehional'na prohrama zabezpechennya publichnoyi bezpekyu poryadku v Kharkivs'kiy oblastina 2016-2017 roky*. Available to: http://www.oblrada.kharkov.ua/uploads/docs/Regional_programs/38_public_bezpeka/programa-106.doc. Accessed: 25 March 2018.