

Кацуба Р. М.
кандидат юридичних наук
(*Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ*)

УДК 342.951

ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС МАСОВИХ СПОРТИВНИХ ЗАХОДІВ

Висвітлено правову основу діяльності міліції щодо запобігання порушенням громадського порядку під час масових спортивних заходів. Розмежовано чотири рівня відповідної правової основи. Проведено градацію правової основи на загальну і спеціальну. Правову основу діяльності міліції представлено на всіх рівнях, але деталізовано саме на підзаконному.

Ключові слова: масові спортивні заходи; правова основа, міліція, діяльність, законодавство.

Постановка проблеми. Протягом останніх років все більш відчутними стають євроінтеграційні прагнення України. Відповідним тенденціям сприяє поліпшення іміджу нашої держави на міжнародній арені, розвиток демократичних традицій та відкритий діалог і партнерство з іншими державами.

Разом з тим демократизація політичної системи та розбудова громадянського суспільства в Україні несуть у собі очевидні загрози, що полягають у зловживанні правом або вчиненні різноманітних порушень окремими індивідами. Все це значною мірою стосується проведення різноманітних масових заходів, чільне місце серед яких займають спортивні масові заходи міжнародного рівня. Такі заходи є досить новим явищем для України, в той же час саме футбольні матчі вирізняються з-поміж інших у негативному аспекті за кількістю вчинених порушень їх учасниками.

Варто зауважити, що впродовж останніх десятиліть в українському суспільстві спостерігається суттєве зростання впливу західної субкультури «спортивних фанатів» на формування культури поведінки спортивних уболівальників. Суспільна небезпека масових заворушень під час проведення масових спортивних заходів пов'язана з тим, що подібні дії можуть дестабілізувати обстановку в країні, зумовити або бути пов'язаними з іншими тяжкими і особливо тяжкими злочинами. Відтак, удосконалення діяльності міліції під час проведення масових спортивних заходів є актуальним і практично значущим завданням сьогодення.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Відповідні дослідження висвітлені у працях вітчизняних фахівців з адміністративного права: С.М. Алфьорова, О.М. Бандурки, А.І. Берлача, С.М. Гусарова, І.П. Голосніченка, Ю.В. Дубка, О.В. Негодченка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Р.А. Калюжного, А.Т. Комзюка, М.В. Корнієнка, О.В. Кузьменко, С.В. Кувакіна, Т.П. Мінки, С.В. Петкова, Т.О. Проценка, О.П. Рябченко, Х.П. Ярмакі та ін.

Водночас, у зв'язку із досвідом, отриманим у ході проведення в Україні фінальної частини чемпіонату з футболу ЄВРО-2012 (далі – ЄВРО-2012), актуальним стає поліпшення правової основи діяльності міліції під час масових спортивних заходів та приведення її у відповідність до вимог міжнародних стандартів.

Мета статті полягає у висвітленні правової основи діяльності міліції щодо запобігання порушенням громадського порядку під час масових спортивних заходів.

Виклад основного матеріалу. Починаючи виклад основних положень, зазначимо, що, на нашу думку, досконала правова основа має враховувати, з одного боку, інтереси людини, а з іншого – дозволити уповноваженим суб'єктам (органам публічної адміністрації, організаторам масового спортивного заходу) забезпечити умови для можливості реалізації прав, свобод, інтересів присутніх, запобігти порушенням та застосувати державний примус у разі їх виникнення.

Для досягнення мети ми вважаємо за необхідне зупинитися на таких важливих моментах: а) встановлення правової основи проведення масових, зокрема, спортивних заходів; б) виокремлення «спеціальних» нормативних джерел, що стосуються діяльності міліції щодо запобігання порушенням громадського порядку під час масових спортивних заходів.

Зазначимо, що сьогодні вітчизняна нормативна база забезпечення громадського порядку при проведенні масових, зокрема, спортивних заходів поступово наближається до загальноєвропейських стандартів. Прикладом цього слугують численні пропозиції та зміни у чинному законодавстві, каталізатором яких було проведення в Україні ЄВРО-2012.

Загальновідомо, що саме футбольні матчі супроводжуються активною поведінкою глядачів, що, у свою чергу, нерідко призводить до різноманітних порушень громадського порядку і навіть виникнення масових заворушень. Саме тому як у вітчизняних, так і у зарубіжних правових джерелах, що стосуються масових спортивних заходів, цілком обґрунтованим є приділення більшої уваги саме футбольним матчам та футболу як виду спорту взагалі.

Правова основа, якою забезпечено регулювання суспільних відносин у згаданій сфері, має чотири рівні:

- 1) Конституція України;
- 2) міжнародні нормативно-правові акти;
- 3) закони України;
- 4) підзаконні нормативно-правові акти.

Щодо останнього рівня, привертає увагу питання організації і тактики діяльності підрозділів та органів внутрішніх справ, дії яких регламентовано наказами, інструкціями, розпорядженнями, іншими нормативними актами органів державного управління і державної влади, які регламентують відносини у сфері охорони громадського порядку.

Пропонуємо виокремити загальну і спеціальну правову основу. Так, загальна правова основа включає нормативно-правові акти, що діють постійно та стосуються загальних питань організації і проведення масових спортивних заходів. У той же час спеціальна правова основа або стосується

ся конкретного масового спортивного заходу, або врегулює відносини щодо конкретної спортивної дисципліни. Прикладом такого розмежування можуть слугувати нормативно-правові джерела: Постанова Кабінету Міністрів України (далі – Постанова КМУ) від 18 грудня 1998 року № 2025 «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів» [1] та Постанова КМУ від 7 листопада 2012 року № 1034 «Деякі питання здійснення у 2012 році запозичення для виконання зобов'язань у рамках завдань і заходів, передбачених Державною цільовою програмою підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» відповідно [2].

Зауважимо, що проведення масових спортивних заходів завжди пов'язано з необхідністю вжиття заходів підвищеної безпеки. Це зумовлено, насамперед, великою кількістю людей, що беруть у них участь, можливістю виникнення конфліктних ситуацій як суто між уболівальниками, так і між уболівальниками та міліцією, обстановкою, що склалася в окремому регіоні держави, тощо [3, с. 24].

Стосовно першого рівня, яким репрезентовано Конституцію України, наголосимо, що у своїй діяльності із запобігання порушенням громадського порядку під час масових спортивних заходів міліція повинна дотримуватися вимог даного акта як закону прямої дії, відтак, необхідно зважати на положення статті 64 Конституції України, де проголошено, що конституційні права та свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України [4].

Із досягненням Україною світових демократичних стандартів особливу роль у правовому регулюванні стали відігравати міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Україною. Зокрема, Закон України «Про міжнародні договори України» [5] заклав основні принципи дії міжнародних договорів в Україні, принципи цього закону знайшли відображення у статті 9 Конституції України, яка визначила, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [4].

Заходи, які застосовуються в особливих умовах, повинні здійснюватися в тих межах, в яких цього потребує гострота ситуації, що склалася. Ці заходи повинні бути сумісними з обов'язками, які випливають із діючих міжнародних договорів України. Це в першу чергу міжнародно-правові акти, що закріплюють правовий статус особи, права і свободи, які не можуть бути обмежені в особливих умовах. Серед таких актів можна назвати Загальну декларацію прав людини [6] тощо. Також слід виділити міжнародні нормативні акти, що складають загальні принципи охорони правопорядку та здійснення поліцейської діяльності, зокрема, Основні принципи застосування сили і вогнепальної зброї посадовими особами по підтриманню правопорядку [7] та інші.

Щодо третього рівня правової основи, якою регламентовано діяльність міліції з охорони громадського порядку під час масових спортивних заходів, зауважимо на Законі України «Про міліцію». Цим законом закріп-

люються принципи діяльності міліції (стаття 3), її основні завдання (стаття 2) і функції (стаття 7). Затверджено організаційні питання щодо діяльності міліції, які стосуються організації міліції та її підпорядкованості (стаття 7); взаємодії міліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями поліції (стаття 8); сприяння державних органів, громадських об'єднань, трудових колективів і громадян у виконанні завдань міліції (стаття 6); залучення до виконання завдань міліції інших працівників органів внутрішніх справ (стаття 9).

Принагідно зазначимо, що згідно з пунктом 27 статті 10 цього Закону одним із завдань, покладених на органи внутрішніх справ, є забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять [8].

Також згідно зі статтею 6 Кодексу про адміністративні правопорушення України (далі – КУпАП), на органи внутрішніх справ, як і на всі державні та недержавні організації, трудові колективи та громадян, покладено обов'язок розробляти і здійснювати заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, виховання громадян у дусі високої свідомості та дисципліни, суворого дотримання законності. Особливе місце посідають норми, що передбачають спеціальні правові засоби запобігання адміністративним правопорушенням. До їх числа слід віднести адміністративні стягнення, основною метою яких є запобігання вчиненню правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [9].

Серед законодавчих актів, якими регламентовано різноманітні питання забезпечення громадського порядку і безпеки під час масових спортивних заходів, можна виокремити такі: Закон України «Про ратифікацію європейської конвенції про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів» від 5 листопада 2001 року; Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року; Закон України «Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» від 19 квітня 2007 року; Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 8 липня 2011 року; Закон України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 року; Закон України «Про правові засади цивільного захисту» від 24 червня 2004 року; Закон України «Про екстрену медичну допомогу» від 5 липня 2012 року тощо.

Окремо звернімо увагу на Закон України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», що визначає низку ключових положень і категорій, що стосуються організації та проведення футбольних матчів. Визначна роль вищевказаного Закону полягає у тому, що ним встановлено єдині загальнообов'язкові правила поведінки для фізичних осіб у громадських місцях; визначено компетенцію та сферу повноважень посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів; визначено засади юридичної

відповідальності за правопорушення в цій сфері; порядок припинення порушень громадського порядку та забезпечення розгляду справ про адміністративні правопорушення; регулювання меж застосування заходів адміністративного примусу з метою їх попередження тощо [10].

Найбільш численним є четвертий рівень правової основи, що включає в себе підзаконні нормативно-правові джерела. Серед інших нами звернуто увагу на такі з них: Постанова КМУ від 18 грудня 1998 року № 2025 «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів»; Постанова КМУ від 29 червня 2004 року № 823 «Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів»; Постанова КМУ від 14 квітня 2010 року № 357 «Про затвердження цільової програми підготовки та проведення в Україні чемпіонату Європи 2012 року», Постанова КМУ від 23 липня 2008 року № 679 «Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про співробітництво під час організації фінального турніру чемпіонату Європи з футболу УЄФА Євро 2012»; Розпорядження КМУ від 17 вересня 2008 року № 1244-р «Про схвалення Інтегрованої концепції забезпечення безпеки і правопорядку під час підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу» та інші.

У даному масиві зауважимо на завданнях, що покладені на міліцію, згідно із постановою КМУ від 18 грудня 1998 року № 2025 «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів», а саме:

- додержання громадського порядку, безпеки під час проведення заходів;
- забезпечення охорони громадського порядку під час продажу квитків біля кас, безпосередньо розташованих поблизу спортивної споруди, а також на прилеглий до споруди території у день проведення заходу;
- разом з організаторами заходу, власниками спортивної споруди забезпечити безпечний прохід учасників та глядачів до місць проведення заходу, розміщення їх на трибунах чи в інших відведених для цього місцях згідно із встановленим порядком тощо [11].

Крім того, питання організації і проведення масових спортивних заходів відображені у Державній цільовій програмі підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року; спільному наказі МВС України, Державного комітету України з фізичної культури і спорту від 11.04.1999 р. № 201/468 «Про заходи щодо виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 року «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів»; наказі МВС України від 11 квітня 2005 р. № 231 «Про заходи щодо подальшого вдосконалення охорони громадського порядку і безпеки громадян»; наказі МВС України від 28 липня 1994 року № 404 (із подальшими змінами і доповненнями) «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби мілі-

ції»; розпорядженні МВС від 20 грудня 2005 року № 1025 «Про забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів, інших масових спортивних заходів».

Велика кількість законодавчих актів із врегулювання питань організації та проведення масових спортивних заходів свідчить про надзвичайну важливість цієї складової суспільного життя в Україні.

Підсумовуючи вищезазначене, слід сказати, що на сьогоднішній день правова основа діяльності міліції щодо запобігання порушенням громадського порядку під час масових спортивних заходів постійно вдосконалюється. Здебільшого нормативні акти раннього періоду незалежності України не відповідають сучасним вимогам, тому розвиток законодавства у цій сфері є доволі динамічним.

Відповідно до розставлених на початку дослідження акцентів, можна зробити такі **висновки**:

а) законодавство, що визначає загальні питання організації та проведення масових спортивних заходів, здебільшого орієнтовано на футбольні матчі, що зумовлено значною зацікавленістю даним видом спорту серед населення та давніми «традиціями» футбольного хуліганства, що не є таким поширеним у інших видах спорту. Проте лишати інші види спорту поза увагою не можна, адже всі масові спортивні заходи мають свою специфіку і гарантії безпеки учасників таких заходів мають постійно удосконалюватися. До того ж у 2015 році заплановано проведення в Україні чемпіонату Європи з баскетболу «Євробаскет-2015»;

б) спеціальна нормативно-правова база, що визначає діяльність міліції по запобіганню порушенням під час масових спортивних заходів, характеризується нестабільністю (частими змінами і доповненнями) та відсутністю єдиного джерела, яке б визначало відповідні повноваження міліції. Це зумовлено зміною пріоритетів у діяльності міліції від карального до запобіжного та перебуванням особового складу органів внутрішніх справ не на спортивній споруді (як раніше), а біля неї, на прилеглий місцевості;

в) проведення в Україні Євро-2012 дало значний поштовх розвитку відповідного правового масиву та сприяло удосконаленню діяльності міліції щодо запобігання порушенням громадського порядку під час масових спортивних заходів.

Насамкінець зазначимо, що стало поліпшення правової основи діяльності міліції щодо запобігання порушенням громадського порядку під час масових спортивних заходів як національного, так і міжнародного рівнів здатне покращити стан безпеки не тільки на спортивних спорудах, а й у державі в цілому та підвищити щабель правової свідомості населення.

Бібліографічні посилання

1. Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів: постановва Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. № 2025 (2025-98-п) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 51. – Ст. 1894.

2. Деякі питання здійснення у 2012 році запозичення для виконання зобов'язань у рамках завдань і заходів, передбачених Державною цільовою програмою підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу:

постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2012 року № 1034 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 86. – Ст. 3510.

3. *Кравченко О. В.* Психологічне забезпечення діяльності ОВС в ризиконебезпечних ситуаціях оперативно-службової діяльності : навч. посібник / О. В. Кравченко, О. В. Тимченко, В. Є. Христенко. – Х., 2002.

4. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Про міжнародні договори України : Закон України // ВВР України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

6. Загальна декларація прав людини // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

7. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка // Права людини і професійні стандарти для працівників міліції і пенітенціарних установ у документах міжнародних організацій. – Амстердам – Київ, 1996.

8. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1991 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / за заг. ред. А. С. Васильєва, О. І. Миколенка. – Х., 2010.

10. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 8 липня 2011 р. // Голос України. – 2011. – № 147.

11. Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів: постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. № 2025 (2025-98-п) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 51. – Ст. 1894.

Кацуба Р. Н. Правовая основа деятельности милиции по предотвращению нарушений общественного порядка во время массовых спортивных мероприятий. Освещена правовая основа деятельности милиции по предотвращению нарушений общественного порядка во время массовых спортивных мероприятий. Разграничены четыре уровня соответствующей правовой основы. Проведена градация правовой основы на общую и специальную. Правовая основа деятельности милиции представлена на всех выделенных уровнях, но детализирована именно на подзаконном.

Ключевые слова: массовые спортивные мероприятия, правовая основа, милиция, деятельность, законодательство.

Katsuba R. M. Legal framework of militia activity in prevention public disorder during mass sporting events. During the last decades there is substantial influential growth of «sporting fanaticisms» western subculture on of conductive culture formation of sporting fans in Ukrainian society.

During carrying out of mass sporting events the public danger of mass disturbances is linked with similar actions which can destabilize a situation in a country. This phenomenon also can stipulate or be related to other dangerous crimes and dangerous special crimes. Consequently, an improvement of militia activity during mass sporting events conducting is the actual and practically meaningful task of nowadays.

Conducting EURO-2012 promoted improvement of militia activity legal base according to prevention the public disorder during mass sporting events in Ukraine. Legislation which determines the general issues of organization and conducting mass sporting events is mostly orientated to the football matches. It is conditioned by old «traditions» football hooliganism. However, other sport kinds can not be remained without attention. It is well known, all mass sporting events have the own peculiarity. It has to be remarked from the point of Europe Championship basket-ball «Evrobasket-2015» which is planned in Ukraine;

The permanent improvement of legal base militia activity according to prevention the public disorder is able to improve safety not only in sporting buildings but also in the state generally. This one can promote enhancing of population legal consciousness during mass sporting events.

Keywords: mass sporting events, legal base, militia activity, legislation.

Надійшла до редакції 03.03.2014