

УДК 342.9(477)

В. М. БЕРЕЗАН,*начальник Головного штабу МВС України*

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Досліджено різні форми і напрями удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів. Наукове визначення такого механізму може сприяти ефективному забезпеченню дотримання прав і свобод громадян, гарантувати право на мирні зібрання і належне здійснення охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян під час їх проведення.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, охорона громадського порядку, громадська безпека, масовий захід, право на мирні зібрання.

Збільшення кількості масових заходів у державі вимагають від органів державного управління постійного вдосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів з метою неухильного дотримання прав і свобод громадян.

Адміністративно-правовий механізм забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів є одним зі складових елементів управління суспільством, що має історичний, політичний і правовий аспекти. Історичний аспект складається з можливості оцінити роль і місце управління у різних типах людської цивілізації, під час вирішення різних соціальних, релігійних, національних проблем, прав і свобод громадян. Політичний аспект характеризує можливість управління розподіляти демократичні цінності та упорядковувати суспільні процеси.

Серед усіх поглядів та аспектів управління правові мають перевагу, тому що їх незнання (або ігнорування) нівелює дію управлінських рішень, самого процесу управління. З цього приводу слушною є думка О. С. Луньова, який звернув увагу на те, що не можна визнати достатнім і правильним аналіз проблем управління поза правом і поза зв'язком із правом [1, с. 7].

Ці питання набувають особливої актуальності в наші дні, коли відбуваються великі зміни в соціально-політичній, економічній, духовній і організаційній сферах життя суспільства. Дедалі виразніше відчувається необхідність пошуку таких організаційно-функціональних засад, які б гарантували стійкий розвиток суспільства.

Наукове визначення сучасного поняття управління і права, їх принципів, методів

застосування у процесі демократичної трансформації українського суспільства, формування якісно нової національної системи державної влади, управління та самоуправління, тобто розроблення сучасної парадигми управління і права, може сприяти ефективному забезпеченню дотримання прав і свобод громадян, гарантувати право на мирні зібрання і належне здійснення охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян під час їх проведення.

Юридичний механізм управління дає цілісне уявлення про системний вплив різних правовітвірних засобів і форм на об'єкти, якими управляють, дозволяє розглядати багатофакторний вплив права під однаковим кутом зору цілеспрямованого впливу на осіб, якими управляють, для забезпечення особистих і суспільних інтересів. Правотворчість і правозастосування є основними формами управлінської діяльності, кожна з них є особливим засобом зовнішнього вираження і внутрішньої організації управлінської діяльності. Кожна з них вносить організованість у діяльність системи управління і до процесу управлінського впливу на об'єкти, якими управляють, надає управлінню офіційного, обов'язкового характеру [2].

Так, В. М. Селіванов вважає, що концептуальним ядром вітчизняної парадигми управління має бути розуміння державного управління як соціально-політичної функції громадянського суспільства, що має здійснювати реальний контроль за державною діяльністю, а закону – як певної функції права і держави та основи управлінської діяльності; визначення пріоритетного місця та ролі людини і громадянина в цивільно-правових та адміністративно-владних відносинах, а також у системі юридичних категорій. Тому сьогодні

необхідно якісно нове розуміння державного управління, усвідомлення його суті та ролі як конкретного випадку (функції) самоорганізації, усвідомлення складної природи діалектичного взаємозв'язку економіки, права і управління, закону і управління, відповідності останнього не тільки політичним, а й моральним вимогам [3, с. 82]. Ці особливості відображаються у загальносоціальних принципах управління, які сформовані усіма соціальними інститутами громадянського суспільства, виникають на засадах взаємодії суб'єктів і об'єктів управління й існують у вигляді найбільш зрозумілих норм регулювання відносин управлінського характеру.

Аналізуючи різні форми і напрями державного управління за допомогою правових засобів, легко можна встановити, що конкретний зміст і вибір форм залежить від предмета правового регулювання, який одночасно є і об'єктом управлінських відносин. Дійсно, міра правової впорядкованості, наприклад, у сфері організації матеріального виробництва, і забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, внаслідок специфіки виконуваних операцій, не можуть бути однаковими. При цьому ми зовсім не виходимо з того, чий результат праці важливіший для суспільства. Існують певні об'єктивні параметри, які показують необхідність урегулювання суспільних відносин за допомогою правових норм. В. З. Веселий, розглядаючи особливості діяльності правоохоронних органів, підкреслює, що однією з найважливіших особливостей правоохоронної діяльності є її надзвичайно висока соціальна значущість [4, с. 145]. Ця діяльність покликана забезпечувати життєво важливі права, свободи і гарантії людини й громадянина.

Дослідженню проблем адміністративно-правового механізму забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів присвячено значну кількість праць учених та фахівців, але й досі багато проблем залишаються до кінця не вирішеними.

Основою нормативно-правового забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів в Україні безумовно є Конституція України, в якій закріплено, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [5, ст. 39].

Аналізуючи і порівнюючи конституційне визначення масових заходів в Україні та інших окремих державах, можна дійти висновку, що чинна в Україні норма Конституції, яка стосується масових заходів (ст. 39), суттєво не відрізняється від Конституцій інших держав, де право на проведення зібрань, мітингів чи інших масових заходів зазначено або в контексті загальних прав людини в дуже обмеженій формі (без розкриття форм самих заходів), або з посиланням на відповідні регулюючі закони без зазначення можливостей заборони чи інших обмежувальних норм.

Водночас слід зазначити, що Конституційні положення визначають лише основні принципи реалізації прав громадян на проведення масових заходів. Тому цілком обґрунтовано можна стверджувати, що одними Конституційними нормами визначити порядок проведення масових заходів, а тим більше забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення, не доводиться й говорити. Такі положення, на наш погляд, повинні міститися в окремих законах, але сьогодні в Україні немає жодного закону, яким би регламентував суспільні відносини з цих питань. Такий профільний закон міг би стати логічним продовженням існуючих Конституційних положень та урегулювати забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів в Україні, і вирішити низку питань, що стосуються діяльності органів внутрішніх справ як основного суб'єкта забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення. Сьогодні це одна із проблем адміністративно-правового механізму забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів. У цьому аспекті Україна відрізняється від більшості європейських країн, де подібні закони існують й активно застосовуються на державному та муніципальному рівнях.

Неврегульованість механізму забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів створює відповідні правові проблеми, а саме:

– відсутність законодавчих визначень, що стосуються масових заходів (класифікації масових заходів, термінології, прав і обов'язків усіх учасників масового заходу, а також суб'єктів забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення, порушення, конкретні терміни надання заявок та багато інших питань), породжує проблему неврегульованості відносин між суб'єктами забезпечення охорони громадського

порядку та громадської безпеки під час їх проведення і учасниками, організаторами масових заходів;

- існуюча нормативно-правова база не дає змоги чітко розподілити повноваження і відповідальність між органами державної влади (насамперед, виконавчої влади), у тому числі ОВС, стосовно забезпечення масових заходів на державному та місцевому рівнях;

- залишаються не вирішеними питання щодо захисту прав людей, які не є учасниками масових заходів, але з різних причин перебувають у місцях їх проведення (наприклад, проживають, працюють в цих місцях та ін.). Так, наприклад, до ГУМВС України в м. Києві постійно надходять такі скарги від мешканців будинків, поруч з якими відбуваються масові заходи. Але згідно зі ст. 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [6] та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту населення від впливу шуму» [7] визначено випадки, коли обмеження на діяльність, що супроводжується шумом, не поширюється. Саме до таких випадків відноситься проведення зборів, мітингів, демонстрацій, походів та інших масових заходів, про які вчасно сповіщено органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування;

- відсутні нормативи стосовно класифікації та умов проведення масових заходів (місце, час, порядок, безпека тощо);

- відсутні чіткі правила припинення масових заходів і відповідного порядку дій уповноважених посадових осіб у таких випадках;

- інші аспекти адміністративно-правового забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час підготовки, проведення і припинення масових заходів.

Аналіз матеріалів МВС України щодо забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, службових розслідувань з цих питань свідчить, що однією з проблем сьогодення, відносно проведення масових заходів, є порядок і терміни сповіщення про їх проведення.

Розглядаючи питання про завчасне сповіщення щодо проведення масового заходу, слід зазначити дуже важливу особливість, що стосується забезпечення прав і свобод громадян та дотримання загальноєвропейських підходів до забезпечення масових заходів. У ст. 39 Конституції України визначено право громадян на проведення різних видів масових заходів за умови завчасного сповіщення про їх проведення. Конституційний Суд України у п. 2 мотивувальної частини Рішення від 19 квітня

2001 року № 4-рп (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) [8], розглядаючи питання щодо офіційного тлумачення положення частини першої ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій – масових мирних зібрань, зазначив, зокрема, що проводити збори, мітинги, походи і демонстрації громадяни можуть за умови обов'язкового завчасного сповіщення про це органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Таке сповіщення має здійснюватися громадянами через організаторів масових зібрань. Завчасне сповіщення відповідних органів про проведення тих чи інших масових зібрань – це строк від дня такого сповіщення до дати проведення масового зібрання. Подібне тлумачення не дає відповіді на важливе питання, що стосується забезпечення масових заходів, – чи законним є масовий захід, про проведення якого не було повідомлено завчасно, і що це за термін «завчасно»? Виходячи з цього, вважаємо за необхідне на законодавчому рівні встановити часові критерії сповіщення про проведення масового заходу. З точки зору забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів органами внутрішніх справ, важливо враховувати необхідність їх підготовки до таких заходів. Залежно від умов проведення керівництву ОВС необхідно вирішити питання по силам і засобам охорони громадського порядку та громадської безпеки, провести рекогносцировку місцевості, підготувати план; залежно від масштабів масового заходу інколи необхідно узгодити питання по залученню додаткових сил і засобів охорони громадського порядку та громадської безпеки, зміни маршрутів, графіків роботи міського транспорту та багато інших питань. Тому, якщо говорити про якісне забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, до чого ми прагнемо, необхідно чітко визначитися з терміном підготовки, який, виходячи з власного практичного досвіду, вважаємо, має складати не менше трьох-п'яти діб.

Крім того, як свідчить практика, переважна більшість масових заходів не є невідкладними чи життєвою необхідністю для суспільства. Фактично негайне проведення масового заходу дуже рідко є критично необхідним.

Важко погодитись з окремими думками про те, що відсутність завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення масових заходів не може бути підставою для заборони цього

масового заходу. Автори таких ідей вважають, що це забезпечить повноту реалізації свободи громадянами України на участь і проведення мирних заходів та обмежить вплив і можливості держави щодо посягання на цю свободу. Оскільки можливість виникнення спонтанних масових заходів існує, в ряді випадків такі спонтанні заходи є необхідним елементом демократичного розвитку суспільства. Але за такого підходу зовсім не враховуються інтереси і права інших громадян, які не є учасниками масових заходів або їх мету не підтримують, а також не враховується цивілізований (урегульований нормами права) ритм життя у тих місцях, де такі масові заходи планується проводити.

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що ефективність адміністративно-правового механізму забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів можна підвищити шляхом:

1. Виваженого, науково обґрунтованого, чіткого правового регулювання порядку проведення масових заходів та забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки під час їх проведення. З цього приводу вважаємо за необхідне відкинути усі політичні уподобання, політичні амбіції і, приймаючи закони, враховувати права і свободи не тільки тих громадян, які є учасниками масових заходів, а також і тих, хто до цього немає відношення, а мешкає, працює тощо в місцях (поруч з місцями) проведення масових заходів. Це також буде свідченням демократичної, правової держави.

2. Проведення якомога швидше реформи системи правоохоронних органів держави, чітко розмежувавши їх завдання, функції і повноваження. Наприклад, на сьогодні прокуратура в основному здійснює нагляд за дотриманням законності працівниками ОВС під час забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів. Але, згідно зі ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» [9], прокурори координують діяльність ОВС з питань протидії злочинності, в чому це проявляється на практиці – не зовсім зрозуміло. Адже координатор має приймати управлінські рішення залежно від ситуації і спрямовувати їх на об'єкти, діяльність яких координується. Звичайно, що у такому випадку координатор несе і відповідальність за прийняті рішення. В Україні практика склалася так, що відповідальність за прийняті рішення щодо забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів покладається тільки на працівників ОВС.

3. Чіткого розмежування компетенції керівників органів внутрішніх справ різного рівня. Виходячи з аналізу ситуації, що склалася в Україні, та міжнародного досвіду, вважаємо за доцільне більше повноважень організаційно-тактичного характеру передати на місця, водночас посиливши міру відповідальності цих керівників за стан справ на території обслуговування.

4. Нормативного визначення форм і методів взаємодії між місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та органами внутрішніх справ під час забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки під час проведення масових заходів. У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [10] визначається, що вони здійснюють забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян; забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесено вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів, здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку під час їх проведення. Але сам механізм забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки цими органами не визначено. Тому в Україні склалася практика, що за все відповідає міліція, що, на наш погляд, не зовсім вірно і не відповідає європейській практиці.

На жаль, в Україні відсутні законодавчо закріплені положення, що стосуються управління забезпеченням проведення масових заходів. Існуючі закони, які стосуються питань забезпечення масових заходів, не вирішують проблеми правового регулювання забезпечення цих заходів, визначення ролі місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Усе, що стосується діяльності цих органів із забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час масових заходів, в основному зводиться до декларацій.

Вирішення цих проблем, на нашу думку, дозволить суб'єктам забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів більш ефективно діяти в різних ситуаціях на вулицях та інших громадських місцях, успішно вирішувати поставлені перед ними завдання з охорони прав і свобод громадян.

Список використаних джерел

1. Грохольський В. Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : [монографія] / Володимир Людвігович Грохольський ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 312 с.
2. Грохольський В. Л. Державне управління у сфері боротьби з організованою злочинністю / В. Л. Грохольський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 1. – С. 31–37.
3. Селіванов В. М. Теоретико-методичні засади реформування державного управління / В. М. Селіванов // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / [О. Ф. Андрійко, С. Д. Дубенко, С. Б. Кубко та ін.] ; наук. кер. В. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – С. 79–84.
4. Весёлый В. З. Формирование теорий управления в сфере правоохранительной деятельности и совершенствование управленческой подготовки кадров в органах внутренних дел : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Весёлый Валериан Зямович. – М. : Акад. МВД СССР, 1988. – 449 с.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : закон України від 24.02.1994 № 4004-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>. – Редакція від 06.12.2012.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту населення від впливу шуму : закон України від 03.06.2004 № 1745-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1745-15>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) : від 19.04.2001 № 4-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
9. Про прокуратуру : закон України від 05.11.1991 № 1789-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>. – Редакція від 11.10.2013.
10. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09.04.1999 № 586-ХІV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. – Редакція від 23.10.2013.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. – Редакція від 23.10.2013.

Надійшла до редколегії 19.12.2013

БЕРЕЗАН В. Н. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Исследованы различные формы и направления совершенствования административно-правового механизма обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности во время проведения массовых мероприятий. Научное определение такого механизма может способствовать эффективному обеспечению соблюдения прав и свобод граждан, гарантировать право на мирные собрания и надлежащее осуществление охраны общественного порядка и обеспечения безопасности граждан во время их проведения.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, охрана общественного порядка, общественная безопасность, массовые мероприятия, право на мирные сборы.

BEREZAN V. N. IMPROVEMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER AND PUBLIC SAFETY DURING MASS EVENTS

The various forms and directions of improvement of administrative-legal mechanism for the protection of public order and public safety during mass events are researched. Special attention is paid to the legal mechanism to address these issues because law-making and law-enforcement are the basic forms of management.

It is noted that the lack of a mechanism to ensure the protection of public order and public safety during mass events creates the appropriate legal problems. The main of them are defined by the author.

Scientific definition of such a mechanism may contribute to the effective enforcement of these rights and freedoms, guarantee the right of peaceful assembly and proper implementation of protection of public order and security of citizens during their conduct.

Keywords: administrative and legal mechanism, protection of public order, public safety, public events, right of peaceful assembly.