

система ее обеспечения / А.С. Щербаков // Безопасность. - 1996. - № 1-2. - С. 15-21.

8. Сергеев В.В. Конституционно-правовые основы безопасности государственной границы Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Сергеев Вячеслав Вениаминович. - М., 2002. - 209 с.

9. Богданов С.А. Пограничная безопасность - важнейшая составляющая национальной безопасности России / С.А. Богданов // Вестник границы России. - 1999. - № 4. - С. 14-20.

10. Атасян Н.М. Закон Союза Советских Социалистических Республик "О Государственной границе СССР": Политико-правовой комментарий / Н.М. Атасян. - М.: Воениздат, 1986. - 212 с.

11. Сальников В.А. Государственные границы: история и современность / В.А. Сальников. - М.: ВИП-КОС, 1990. - 306 с.

12. Краткий словарь основных терминов, применяемых в пограничных войсках / Под ред. В.П. Нагибина. - М.: Воениздат, 1985. - 188 с.

13. Про державний кордон України: Закон України № 1777-XII від 4 листоп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 2. - Ст. 5.

14. Решение о Концепции охраны границ государств-участников Содружества Независимых Государств с государствами, не входящими в Содружество. - Минск, 26 мая 1995 г. // Бюллетень международных договоров. - 1996. - № 2. - С. 3-7.

15. Про Державну прикордонну службу України: Закон України № 661-IV від 3 квіт. 2003 р. // Відомості Верховної

Ради України. - 2003. - № 27. - Ст. 208.

16. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Указ Президента України № 399/2011 від 6 квіт. 2011 р. // Офіційний вісн. Президента України. - 2011. - № 9. - Ст. 552.

17. Основы пограничной политики Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации № Пр-1987 от 5 октября 1996 г. // Сборник нормативных правовых актов "Безопасность, оборона, государственная граница". - 1998. - Вып. 7. - С. 126-132.

18. Чебаев В.Н. Конституционные основы защиты государственной границы Российской Федерации (на анализе материалов Западного регионального пограничного управления ФСБ России): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чебаев Виктор Николаевич. - Воронеж, 2004. - 374 с.

19. Родачин В.М. Понятийно-категориальный аппарат теории пограничной безопасности / В.М. Родачин // Вестник границы России. - 1996. - № 7. - С. 41-42.

20. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 24 грудня 2001 року "Про заходи щодо забезпечення належного режиму державного кордону та протидії нелегальній міграції": Указ Президента України № 48/2002 від 19 січ. 2002 р. // Офіційний вісн. України. - 2010. - № 4. - Ст. 159.

Бірюков В.П.
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри спеціальної фізичної та
вогневої підготовки
Кримського факультету ОДУВС
Надійшла до редакції: 03.04.2013

УДК 351.75

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Березан В. М.

Слід зазначити, що розглядати ефективність забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів без визначення й аналізу системи суб'єктів цієї діяльності - не можливо.

З огляду на це, вважаємо за доцільне насамперед зосередити увагу на аналізі поняття "система". Під грецьким словом "система" (systema) розуміється щось цілісне, складене з частин. У найбільш загальному виді під системою розуміють сукупність взаємодіючих елементів, які знаходяться у відносинах і зв'язках між собою й створюють деяку цілісність і єдність.

Суттєвим аспектом розкриття змісту поняття системи є виділення різних типів систем. У найбільш загальній класифікації системи поділяються на дві великі групи: 1) матеріальні - які представляють собою сукупність матеріальних об'єктів; 2) абстрактні - які є продуктом людського розуму.

Серед матеріальних систем значне місце займають соціальні системи, які являють собою важко організоване упорядковане ціле, яке включає окремих індивідів і соціальні спільності, об'єднані різними зв'язками й взаємними відносинами. Різновидом соціальних систем є держава, її різні підсистеми, органи влади й управління. До такої специфічної підсистеми держави відноситься кожний зі суб'єктів забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення

масових заходів.

Кожна соціальна система, як і будь-яка система цього класу, характеризується певною мірою універсальними системно-утворюючими ознаками, які є властивими для будь-яких системних утворень. По-перше, систему слід завжди розглядати як цілісне складне формування, а не як сумарне компонування яких-небудь елементів, компонентів, частин і підсистем, причому навіть розміщення цих елементів є суттєвим, тому що є визначаючим для існуючих між ними взаємозв'язків. Прикладом ефективної цілісності системи суб'єктів забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів могла б служити злагоджена діяльність законодавчої, виконавчої й судової влади, правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, партій та ін. По-друге, будь-яке системне формування і його структурні елементи взаємозалежні як між собою, так і оточуючим їх зовнішнім середовищем функціонування, тому розглядати їх необхідно тільки в таких взаємозв'язках. Тобто, кожна система утворює свою специфічну єдність із зовнішнім середовищем функціонування. Третє - це ієрархічність побудови систем, яка означає, що кожна із систем є, як правило, частиною системи більш високого рівня. І, нарешті, четверте - усім системним формуванням властивий динамізм, тобто змінність, пов'язана як з зовнішнім

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

впливом, так і з об'єктивно властивими кожній системі внутрішніми протиріччями.

Крім того, соціальним системам окрім цих універсальних системо-утворюючих ознак властива наявність також деяких специфічних ознак, як: цілеспрямованість соціальних систем, тобто їх намагання досягти визначеної цілі шляхом виконання визначених завдань і функцій; спрямування кожної соціальної системи до самоорганізації й самозбереження шляхом адаптації як до внутрішніх, так і до зовнішніх впливів; процеси управління здійснюються шляхом безперервної циркуляції інформації як між структурними елементами системи, так і між системою та оточуючим її зовнішнім середовищем, а також вищими й нижчими системними формуваннями [6].

Отже, під системою суб'єктів забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів ми розуміємо сукупність органів державної влади й місцевого самоврядування, що утворюють єдине ціле й взаємодіють один з одним, а також з навколишнім середовищем (неурядовими установами, організаціями; профспілками; громадськими організаціями; партіями; населенням та ін.), з метою забезпечення належної організації проведення масових заходів.

Отже, необхідно відзначити, що система суб'єктів забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів є складним утворенням, у межах якого можуть бути виділені окремі підсистеми, які виконують свої завдання та функції. Зокрема, до таких підсистем можна віднести - законодавчу, виконавчу й судову владу, органи місцевого самоврядування та ін.

Розглядаючи забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів, слід зазначити, що "забезпечення" означає: а) дію з метою задоволення певних потреб; б) дію по створенню надійних умов для здійснення чогось або гарантування чогось; в) дію щодо захисту чи охорони когось чи чогось від небезпеки [7]. Забезпечення проведення масових заходів у загальному контексті означатиме діяльність зазначених суб'єктів, що передбачає створення умов для проведення, безперешкодне проведення масових заходів, охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки під час їх проведення. Отже, поняття "забезпечення масових заходів" є більш широким і включає в себе охорону громадського порядку та забезпечення безпеки людей як складовий елемент. Виходячи з цього, питаннями належного забезпечення проведення масових заходів повинні займатися не тільки ОВС, а й інші державні структури, а також організатори масових заходів. Організація забезпечення масових заходів сьогодні включає вирішення цілого комплексу питань, зокрема: підготовку до забезпечення масових заходів, дотримання умов безпечного проведення масових заходів, забезпечення законності та охорону правопорядку під час їх проведення та ін.

Найважливіша роль у регулюванні забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів належить державі, тільки в руках держави зосереджено засоби впливу й інститути примусу. Держава визначає суб'єкти, напрями, відповідальність та інші заходи охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення

таких заходів.

Питаннями дослідження ролі та місця державних органів, також правоохоронних, громадських організацій у сфері охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян займалася значна кількість вчених і практиків, серед яких можна виділити: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурку, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.Л. Грохольського, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, В.М. Кампо, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, А.Т. Комзюка, В.В. Копейчикова, М.Н. Курка, В.Л. Наумова, А.В. Омельченка, В.Ф. Опришка, І.В. Опришка, І.М. Пахомова, А.М. Подоляку, А.О. Селіванова, В.М. Селіванова, В.В. Цветкова, Ю.С. Шемшученка та ін. Водночас дослідженню питань забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів приділено недостатньо уваги. Крім того, сьогодні накопичилось багато питань, які залишаються без розгляду та не вирішені. Це зумовлено багатьма факторами: демократичним розвитком нашої держави; збільшенням проведення масових заходів соціально-політичного характеру; проведенням адміністративної реформи; прагненням України вступити до Європейського Союзу та ін.

Перш ніж перейти до визначення системи суб'єктів забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, доцільно звернути увагу на те, що діяльність кожного із суб'єктів регулюється переважно адміністративно-правовими нормами, тобто вони є суб'єктами адміністративного права.

В адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія (власника) прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [8; 9].

У статті 3 Конституції України визначається, що людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Виходячи з цієї конституційної норми, можна стверджувати, що це має пряме відношення до забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів. Виходячи з цих положень та інших законодавчих актів України, суб'єкти забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів ми поділяємо на:

1) органи державної влади, які визначають політику й регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів. До таких органів ми відносимо: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України;

2) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, які, згідно з чинним законодавством, завчасно повідомляються про проведення масових заходів, і в разі потреби вони звертаються до суду про заборону проведення масових заходів. Крім того, на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування покладається забезпечення охорони

громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів;

3) міністерства, органи, служби, установи, які безпосередньо виконують завдання по забезпеченню охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів. Насамперед, це: Міністерство внутрішніх справ України, прокуратура України, Служба безпеки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та ін.;

4) органи, установи, організації, об'єднання й окремі громадяни, які надають допомогу по забезпеченню охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів.

Провідне місце серед визначених суб'єктів відводиться вищому законодавчому органу України - Верховній Раді України. У статті 75 Конституції України визначається, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України. Тому виключно до компетенції Верховної Ради України відноситься право й обов'язок законодавчо врегулювати суспільні відносини щодо забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки при проведенні масових заходів. Це впливає також з повноважень Верховної Ради України, які визначено в ст. 85 Конституції України.

Аналізуючи повноваження Верховної Ради України, можна стверджувати, що всі вони, тією чи іншою мірою, мають відношення до забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів.

Виконуючи свої повноваження, Верховна Рада України прийняла низку законодавчих актів, спрямованих на забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки, у тому числі й під час проведення масових заходів. До таких законодавчих актів можна віднести Закони України: "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування", "Про міліцію", "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України", "Про оперативну-розшукову діяльність", "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України", "Про прокуратуру", "Про Службу безпеки України", "Про об'єднання громадян", "Про Конституційний суд України", "Про Кабінет Міністрів України", "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" та ряд інших.

Не менш важливим є прийняття кодексів України: Кодексу України про адміністративні порушення; Кодексу адміністративного судочинства України, Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України, у яких закріплено норми, за допомогою яких здійснюється охорона громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, притягнення до відповідальності організаторів проведення й порушників громадського порядку та ін.

Аналізуючи діяльність Верховної Ради України як суб'єкта забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, можна зробити висновок, що їй вдалося зробити багато чого позитивного в цьому напрямі. Водночас слід наголосити на тому, що й досі не прийнято Закон України "Про свободу мирних зібрань", який є вкрай необхідним для регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Важливе місце серед суб'єктів забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів відводиться Президенту

України, який є главою держави й виступає від її імені. Відповідно до Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, додержання прав і свобод людини й громадянина. Оскільки ми розглядаємо тільки роль Президента України у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, доцільно розглянути його два основних завдання: а) забезпечення додержання Конституції України; б) додержання прав і свобод людини й громадянина в зазначеній сфері.

З метою забезпечення виконання зазначених завдань, Президент України згідно зі ст. 106 Конституції України виконує функції, які спрямовані на виконання визначених завдань.

Аналізуючи роль і значення Президента України як суб'єкта забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, доцільно зазначити, що з цього напрямку видано ряд важливих Указів Президента України. Вжиті заходи спрямовані передусім на: перехід правоохоронних органів від репресивної до сервісної функції обслуговування населення; удосконалення оцінки діяльності правоохоронних органів і їх наближення до потреб населення; щомісячне інформування керівниками правоохоронних органів населення про факти порушення прав і свобод громадян; затвердження програм налагодження взаємозв'язків між населенням і працівниками органів внутрішніх справ з метою профілактики правопорушень та ін.

Забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів може здійснюватися як у звичайних умовах, так і під час надзвичайних умов. Виникнення надзвичайних умов може бути пов'язано з ситуацією політичного, техногенного, природного та ін. характеру. Звичайно, при виникненні надзвичайної ситуації будь-якого характеру, одне з провідних місць щодо забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки відводиться Президенту України, який приймає, у разі потреби, рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує, у разі потреби, окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації, з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Допоміжним органом, за допомогою якого Президент України також реалізує свої функції у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час масових заходів є Рада національної безпеки і оборони України, яка координує й контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони (ст. 107 Конституції України). Проведення окремих масових заходів, особливо політичного характеру, відноситься до національної безпеки. Тому Рада національної безпеки і оборони України в зазначеній сфері здійснює наступні заходи: вивчає й аналізує здійснення правоохоронними органами заходів щодо профілактики та боротьби зі злочинністю; аналізує стан виконання законодавства у сфері національної безпеки, пропонує заходи щодо покращення охорони громадського порядку й громадської безпеки, аналізує діяльність правоохоронної системи держави й вносить пропозиції щодо її удосконалення та реформування.

Наступним суб'єктом забезпечення охорони

громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів є Кабінет Міністрів України - вищий орган у системі виконавчої влади (ст. 113 Конституції України, ст. 1 Закону України "Про Кабінет Міністрів України"). Аналізуючи положення Конституції України, слід звернути увагу на те, що в них чітко визначено таке завдання Кабінету Міністрів України, як охорона громадського порядку та громадської безпеки, також і під час проведення масових заходів. Це означає, що Кабінет Міністрів України безпосередньо розробляє низку заходів, спрямованих на забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів, боротьбу зі злочинністю, попередження, профілактику, припинення злочинів та інших правопорушень, які безпосередньо посягають на громадський порядок; виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень, та їх усунення; здійснення охорони громадського порядку на загально-соціальному рівні та ін.

Зважаючи на те, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі виконавчої влади, а відтак, основним суб'єктом, який відповідає за належне забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, доцільно, щоб Кабінет Міністрів України був генератором ідей і розробки законопроектів, інших нормативно-правових актів, спрямованих на: удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності й профілактики правопорушень, організації проведення масових заходів і охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення шляхом внесення змін до чинних і прийняття нових нормативно-правових актів; оптимізацію структури органів, установ і організацій, які здійснюють правоохоронну діяльність, у тому числі створення, у разі потреби, нових підрозділів; забезпечення створення інформаційно-аналітичної бази правоохоронних органів; розробки й запровадження в практику діяльності правоохоронних органів нових підходів до їхньої діяльності; ефективне здійснення захисту прав і свобод людини й громадянина та ін.

Будучи одним зі суб'єктів забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, Кабінет Міністрів України може залучати до цієї діяльності різні міністерства й відомства, які входять до його складу, але основним

виконавцем є Міністерство внутрішніх справ України.

Отже, розглянуті суб'єкти забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів здебільшого здійснюють свою діяльність на загальнодержавному рівні й визначають політику забезпечення прав і свобод людини й громадянина в Україні. Залежно від їхньої діяльності визначається й ефективність діяльності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, правоохоронних, контролюючих та інших органів.

І головне, від ефективності діяльності зазначених суб'єктів залежить кількість масових заходів соціально-політичного спрямування.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Про міліцію: Закон України // ВВР України. - 1991. - № 4. - Ст. 22 (із змінами та доповненнями).
3. Про комітети Верховної Ради України: Закон України // ВВР України. - 1995. - № 19. - Ст. 134. (із змінами та доповненнями).
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України // ВВР. - 2011. - № 9. - Ст. 58 (із змінами та доповненнями).
5. Про перелік комітетів Верховної Ради України сьомого скликання: Постанова Верховної Ради України № 11-VII від 25.12.2012 р. // ВВР. - 2013. - № 38. - Ст. 506 (із змінами та доповненнями).
6. Вступ до теорії правових систем: монографія / за заг. ред. О.В. Зайчика, Н.М. Оніщенко. - К.: Юрид. думка, 2006. - 432 с.
7. Забезпечення [Електронний ресурс] // Великий тлумачний словник сучасної української мови / О. Дмитрієв, Г. Степенко, О. Рутковський, Н. Вовпілова, В. Пуграшник, А. Шевченко. - 2006 - 2010. - (Проект "СЛОВНИК.net."). - Режим доступу: <http://www.slovyk.net/?swrd=%D0%97%D0%90%D0%A5%D0%86%D0%94>. - Назва з екрана.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - 736 с., с. 96.
9. Административное право Украины: учебник / под общей ред. С.В. Кивалова. - Х.: "Одиссей", 2004. - 880 с., с. 69.

Березан В.М.
начальник ГШ МВС України
Надійшла до редакції: 03.04.2013

УДК 351.74

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ З ІНШИМИ СИЛАМИ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ В ОСОБЛИВИХ УМОВАХ

Бокій О. М.

Сфера службово-бойової діяльності сил охорони правопорядку безпосередньо пов'язана з охороною прав і свобод значної кількості людей, забезпеченням законних інтересів суспільства й держави, які перебувають у районах проведення відповідних заходів, потерпають від протиправних дій, наслідків надзвичайних ситуацій соціального, техногенного й природного характеру тощо. Різноманітність завдань, що виконуються силами охорони правопорядку при виникненні надзвичайних обставин або в умовах ускладнення оперативної обстановки, вимагають належної правової регламентації механізму взаємодії

як невід'ємної складової частини процесу управління їх силами й засобами. Між результативністю діяльності підрозділів правоохоронних органів і досконалою розробленою системою правового регулювання координації їх взаємодії існує прямий зв'язок.

Проблема нормативно-правового регулювання діяльності підрозділів правоохоронних органів і військових формувань держави безпосередньо досліджується в межах нової комплексної наукової галузі "Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку" [1, 4; 2, 108].

Водночас, не зважаючи на наявність цілої низки наукових

© О.М. Бокій, 2013