

ЗАРУБІЖНИХ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ Й ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Березан В. М.

Євроінтеграція українського суспільства зумовлює необхідність проведення суттєвих змін у державі, проведення реформування й побудови якісно нової системи органів державної влади, приведення їх у відповідність до європейських стандартів і принципів, пошуку й впровадження нових підходів, форм і методів їх діяльності у сфері забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Саме тому важливого теоретичного й практичного значення набуває досвід діяльності європейських країн світу в цьому напрямі. Водночас вважаємо, що вивчення й узагальнення зарубіжного досвіду у сфері забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів, забезпечення прав і свобод людини й громадянина зовсім не означає, що його необхідно повністю переносити у вітчизняну практику діяльності. За роки незалежності Україна також напрацювала певний досвід у визначеній сфері. Але вважаємо, що процес удосконалення не може бути сталим, він потребує динамічного розвитку, особливо в такій важливій сфері, як забезпечення прав і свобод громадян, їх участі в справах держави, також і з використанням права на проведення масових заходів. Тому аналіз діяльності в зазначеній сфері та застосування у вітчизняній практиці окремих підходів щодо забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів, безумовно, буде корисним, оскільки вивчення здобутків інших завжди збагачує власну діяльність, дає можливість скорегувати її, розкриває ще не використані можливості та ін.

Слід зазначити, що більшість західних країн зіткнулася з проблемою вибору найбільш придатної моделі забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів ще на рубежі XIX - XX століть. Саме в цей час ідеї самоврядування як фактор, що забезпечує розвиток демократії й громадянського суспільства, розглядалися серед найбільш прогресивних теорій. Самоврядування почало відігравати провідну роль у здійсненні охорони порядку та громадської безпеки при одночасному обмеженні участі в цій справі держави [1, 89]. Впроваджувана система базувалася на принципах демократії й децентралізації функціонування суспільства й громадського життя.

На сучасному етапі в різних зарубіжних країнах визначається своя модель забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів. За ступенем підпорядкованості органам державної влади їх умовно можна поділити на три типи: централізована, напівцентралізована та децентралізована.

Якщо розглядати діяльність поліції, яка є основним суб'єктом забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів, то зараз в Європі модель повністю децентралізованої

поліції, побудованої на принципі самоврядування, зберігається тільки у Швейцарії, де чисельність органів забезпечення правопорядку та принципи їх діяльності визначають окремі місцеві (кантональні) органи влади. Саме тому серед окремих кантональних округів відзначаються значні розходження в організації діяльності поліцейських служб. Всього у Швейцарії нараховується 26 кантональних корпусів поліції й більше 100 підрозділів поліції в громадах, між якими розподіляється відповідальність за стан правопорядку. Але незважаючи на децентралізацію поліції, у країні діють чітко налагоджені форми зв'язку між окремим підрозділами поліції, встановлені єдині для всіх підрозділів поліції правила регіонального співробітництва в галузі забезпечення правопорядку, що розробляються Конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії й Швейцарським об'єднанням шефів міської поліції [1, 91]. До децентралізованих систем влади й поліції відносяться ще США та Японія [2].

До централізованої моделі управління поліцією по забезпеченню охорони громадського порядку й громадської безпеки, також і під час проведення масових заходів, можна віднести Францію, Італію, Польщу, Данію, Ізраїль, Норвегію, Португалію, Фінляндію, Швецію та ряд інших держав. Але насамперед треба визначити організаційну та нормативну складові забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів у зазначених країнах. У цих країнах існує деталізоване законодавство в цьому напрямі. Загально-характерним для усіх держав з централізованою моделлю управління у визначеній сфері є наявність повноважень у керівника центрального органу, який здійснює управління всією поліцією та вправі делегувати частину своїх повноважень керівникам нижчого рівня.

Так, наприклад, у Франції міністр внутрішніх справ і підпорядкований йому генеральний директор національної поліції є фактично начальниками для кожного поліцейського у Франції. В їх оперативному підпорядкуванні знаходяться також жандармерія, що входить до складу Міністерства оборони, і муніципальна поліція, яка підпорядкована мерам [2].

Щодо нормативного забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів, то у Франції існує досить розгалужена система законодавства, що постійно змінюється, і планування розвитку якого затверджується незалежно від політичних змін у країні [3].

У Франції префект поліції (також як і мер міста) може заборонити будь-яку демонстрацію, якщо, на його думку, вона представляє небезпеку для держави. Без дозволу названих посадовців (без їх резолюції) маніфестація являє собою "натовп", "скупчення народу", "зборище" і поліція вправі діяти на свій розсуд.

За навмисне продовження участі в "зборищі", після попередження й вимоги розійтися (навіть для тих, хто не має при собі зброї), загрожує тюремне ув'язнення

строком на один рік або еквівалентний грошовий штраф.

З участь у демонстрації чи маніфестації, про яку не було попередньо повідомлено або яка заборонена (у порядку, встановленому законом), або про яку надана неповна чи неточна заявка стосовно мети й умов її проведення - передбачено покарання шістьма місяцями тюремного ув'язнення.

До речі, у Франції немає Кодексу про адміністративні правопорушення й всі дрібні правопорушення віднесено до Кримінального кодексу, що, відповідно, автоматично означає, що всі правопорушення є злочинами [4].

В історичному розвитку правоохоронних органів Франції склалося так, що охороною громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів займаються дві структури: поліція та жандармерія. Жандармерія була утворена понад сім століть тому й традиційно займалася охороною громадської безпеки й громадського порядку в сільській місцевості та в інших місцях, де необхідне дотримання спеціального правового режиму, а поліція, яка була створена у XVIII столітті, переважно опікується охороною громадського порядку й громадської безпеки у великих містах [5].

До сьогодні жандармерія є основним органом, який займається охороною громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів. У країні створено й функціонує сім видів жандармерії: морська жандармерія, річкова, аеродромна, повітряна, жандармерія особливо небезпечних об'єктів (охорона атомних станцій, шкідливих виробництв тощо), рятувальна жандармерія та територіальна жандармерія [5]. Тут доцільно звернути увагу на те, що в Концепції реформування правоохоронних органів України взагалі відсутнє згадування про органи внутрішніх справ на транспорті, які існують сьогодні. Вважаємо, що це є помилкою й такі органи повинні діяти. Але на цьому ми не будемо більш детально зупинятися - це не є предметом нашого дослідження.

Напівцентралізовані моделі забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів характеризуються тим, що повноваження центральних загальнодержавних органів поліцейського управління дещо обмежені стосовно територіальних поліцейських формувань. При такій моделі місцеві поліцейські органи мають право на певну самостійність, а за центральними органами зберігається можливість здійснювати певний контроль за їх діяльністю. На сьогодні це доволі розповсюджена в зарубіжних країнах модель поліцейських сил, яка використовується, зокрема, в Австралії, Австрії, Бразилії, Великобританії, Німеччині та деяких інших країнах. Так, наприклад, у Великобританії до компетенції міністра внутрішніх справ, на якого покладена формальна відповідальність за охорону громадського порядку й забезпечення громадської безпеки, не входить здійснення безпосереднього керівництва місцевою поліцією - поліцією графств, але він зобов'язаний здійснювати нагляд за роботою місцевих поліцейських органів, йому надане право звільняти шеф-констеблів, що очолюють територіальні поліцейські управління й не відповідають своїй посаді [1, 92].

Проведення вуличних демонстрацій і мітингів у Великобританії допускається тільки після отримання офіційного дозволу поліцейських органів.

У разі проведення несанкціонованих або заборонених масових заходів, які ще й перешкоджають руху

транспорту чи пішоходам, поліція має право самостійно приймати рішення щодо їх припинення, включаючи, у разі потреби, застосування фізичної сили чи спеціальних засобів.

Особа, яка організовує такі заходи, вважається винною в порушенні закону, якщо були порушені визначені строки повідомлення, дата, час чи маршрут проведення ходу, а організація забороненого ходу розглядається як злочин, за який передбачено тюремне ув'язнення на строк до трьох місяців або штраф.

У Німеччині масові заходи, такі як зібрання чи демонстрація, в обов'язковому порядку повинні бути санкціонованими властями. Це стосується заходів, які проводяться як у приміщенні, так і на вулиці. Транспаранти й гасла, які використовуються під час проведення масових заходів, не повинні містити закликів до порушення громадського порядку й вчинення злочинів, а також образу на адресу будь-кого.

Поліції надані широкі права щодо припинення демонстрацій. Вона має право застосовувати силу й заходи фізичного впливу - гумові дубинки, сльозоточивий газ, водомети, а за потреби й вогнепальну зброю. Законодавством передбачається, що поліція, на відміну від інших державних органів, має справу з небезпечними для порядку ситуаціями, які потребують прийняття термінових рішень для усунення загрози громадському порядку й громадській безпеці.

Законодавством Німеччини передбачено кримінальну відповідальність для організаторів публічних масових заходів, якщо фактичне їх проведення суттєво відрізняється від викладеного в заявці або при явному невиконанні своїх обов'язків; організацію й проведення публічних заходів, не зважаючи на заборону їх проведення компетентними органами; проведення публічних масових заходів без подання заявки.

Особа, винна в перерахованих порушеннях, притягується до відповідальності у виді позбавлення волі на строк до трьох років або штраф.

За маскування (скрите) обличчя під час публічного заходу особа притягується до відповідальності - позбавлення волі на строк до 1 року.

Яскравим прикладом децентралізованої поліції є Сполучені Штати Америки. Як відомо, у США взагалі відсутня вертикаль управління поліцією. Вона поділяється на три рівні: ФБР, поліція штату й муніципальна поліція. Цих три рівня поліції не підпорядковані один одному, а розділяються за компетенцією та взаємодіють між собою. Одним із поліцейських підрозділів, основним призначенням якого є забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки, також і під час проведення масових заходів, є патрульно-постова служба поліції США, що входить до складу муніципальної поліції. Патрульно-постова служба поліції є найчисельнішою службою поліції США: тут зайнято близько 60-75 % усього особового складу поліції. Першочерговим завданням патрульно-постової служби є підтримання громадського порядку, яке досягається шляхом виконання конкретних обов'язків: забезпечення порядку під час проведення мітингів, конференцій, демонстрацій, спортивних заходів, страйків; регулювання руху транспорту та пішоходів; забезпечення виконання постанов місцевої влади; надання допомоги хворим; охорона приватної власності громадян; надання допомоги місцевій владі під час ліквідації наслідків стихійних лих; контроль за технічним станом доріг і

будинків; контроль за дотриманням норм санітарії та ветеринарних приписів тощо.

Наряди патрульно-постової служби поділяються на піші, моторизовані, кінні, з використанням катерів, гелікоптерів, роликів ковзанів. При забезпеченні охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів інтенсивно використовується кінна поліція (патрулі).

Певної уваги в забезпеченні охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів заслуговує Управління допомоги органам підтримання правопорядку Міністерства юстиції США. Практична діяльність Управління спрямована на розробку ефективних засобів боротьби зі злочинністю й прогресивними громадськими організаціями, створення засобів спостереження за громадським порядком і ліквідації безпорядків, систем оперативного управління органами поліції та центрів, які містять інформацію про правопорушників. Однією з перших програм Управління допомоги органам підтримання правопорядку Міністерства юстиції США було створення інформаційно-довідкової картотеки, в якій міститься інформація про правопорушників, про осіб, які отримали покарання за вчинення злочину чи правопорушення, про потенціальних правопорушників, про активістів прогресивних організацій, про наркоманів і вчинені ними злочини й правопорушення, про різноманітні рухи щодо підтримання демократичних прав, покращення умов життя та праці тощо [6, 188]. На нашу думку, існування такої служби є необхідною передумовою якісного забезпечення інформацією щодо охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів, оскільки на її основі можна складати прогнози можливих соціально-політичних негараздів, передбачити збільшення або зменшення кількості порушень правопорядку та вжити необхідні заходи.

У США кожний штат чи муніципалітет приймає свої акти по проведенню масових публічних заходів і забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час таких заходів, виходячи з територіальних, національно-етнічних, криміногенних та інших особливостей. Законодавче регулювання проведення масових заходів у різних штатах суттєво відрізняється. Практично скрізь для проведення маніфестацій чи мітингу потрібно отримати дозвіл на підставі відповідної заяви.

За муніципальними властями залишається право “призупинити” використання міської території для проведення масових акцій, якщо вона необхідна для нормального руху транспорту чи для інших громадських потреб.

У разі відсутності дозволу чи порушення одного з його положень, місцева влада вправі запобігти проведенню масових заходів, до застосування в цих цілях спецзасобів, і затримати учасників.

Аналізуючи різні моделі забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів, варто зазначити, що зараз у розвинутих поліцейських системах зарубіжних країн існують дві тенденції: 1) ті системи, які децентралізовані, намагаються включити в себе механізми централізації; 2) ті системи, що в історичному процесі були централізовані, намагаються, наскільки це можливо на місцевому рівні, внести елементи децентралізації [7, 22]. Останнє, до речі, не завжди ґрунтується лише на прагненні

зміцнити демократичні підвалини суспільства. Важливу роль відіграє економічний фактор і бажання держави перекласти тягар витрат з утримання поліції на місцеві громади.

За результатами проведеного аналізу загальних основ забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів у зарубіжних країнах за ступенем управління органами поліції, вважаємо, що більш ефективною є централізована модель управління в цій сфері, оскільки саме в такому разі можливо досягнути чітко налагоджених форм зв'язку між окремими підрозділами поліції, встановити й реалізувати єдині для всіх підрозділів поліції правила діяльності по забезпеченню охорони громадського порядку й громадської безпеки під час проведення масових заходів. Децентралізована ж модель управління поліцією може бути ефективною тільки за умов високої правосвідомості населення, жорсткого дотримання всіх правил під час проведення масових заходів. Сьогодні в Україні функціонує централізована модель управління органами внутрішніх справ, і виходячи з міжнародного досвіду, можна стверджувати, що вона є найбільш ефективною й прийнятною для нашої держави, враховуючи всі умови сьогодення. На нашу думку, незважаючи на ступінь централізації, напівцентралізації чи децентралізації управління органами поліції, необхідно насамперед звернути увагу на забезпечення системності, злагодженості й послідовності дій поліцейських органів, вироблення єдиної національної стратегії щодо форм і методів забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів, здійснення ефективного контролю в місцях проведення масових заходів і за діяльністю всіх поліцейських формувань.

Так, наприклад, під час забезпечення охорони громадського порядку й громадської безпеки при проведенні масових заходів поліцією Великобританії значна увага приділяється інформаційно-технічному забезпеченню. У цій країні встановлено велику кількість новітніх систем відеоспостереження в містах і селищах. Системи відеоспостереження створені завдяки фінансуванню міських адміністрацій і приватних підприємств, і вони забезпечують значне скорочення поліцейських, які задіяні для охорони громадського порядку [8, 85]. Апаратура відеоспостереження підключена до файлів Скотланд-Ярду, в яких зібрані комп'ютерні слайди десятків тисяч злочинців [9, 96]. Крім того, ця апаратура здатна вести відбір під час стеження за громадянами, особливістю якого є ментальне сканування облич цих осіб та їх перевірка у файлах поліції. Якщо електроніка “впізнає” людину з кримінальним минулим, отримані відомості передаються до найближчого підрозділу поліції [9, 96]. Вважаємо, що для України такий досвід досить корисний. Адаже відомо, що під час проведення масових заходів у них бере участь значна кількість осіб, які раніше притягувалися до відповідальності за різні правопорушення, і, зокрема, за порушення під час проведення масових заходів. Це надало б можливість своєчасно виявляти таких осіб і приділяти їм певну увагу, з метою профілактики, попередження й запобігання правопорушенням під час проведення масових заходів. Така система діє в Польщі, під час проведення масових заходів на стадіонах.

Отже, у результаті проведеного аналізу особливостей забезпечення охорони громадського порядку й

громадської безпеки під час проведення масових заходів у різних країнах можна відзначити, що існують різні підходи до ефективного забезпечення цієї діяльності. Вважаємо, що досвід інших країн, зокрема визначених нами, необхідно більш ретельно розглянути, наприклад, на засіданні РНБО України, визначити найбільш результативні та спробувати впровадити їх у національну правоохоронну діяльність. При цьому слід врахувати ті умови, за яких функціонують підрозділи поліції в розвинутих зарубіжних країнах (наприклад, рівень технічного забезпечення, розміри фінансування та ін.).

Література

1. Доценко О.С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах: Дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07). - К., 2003. - 206 с.

2. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. Управление полициями буржуазных стран / Под ред. Б.С. Крылова. - М.: Академия МВД СССР, 1980. - 159 с.

3. Франция: конституция и законодательные акты. - Прогресс, М. 1987. - 456 с.

4. Code criminale. Dalloz, Paris 1999. 879 p.

5. Заросило В.О. Жандармерия Франции / В.О. Заросило - К.: НАВСУ, 2002 р. - 76 с.

6. Небеский Ю.С. Административно-правовые основы охраны общественного порядка та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах: Дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07). - Луганськ., 2008. - 242 с.

7. Осипов Ю.И. Зарубежный опыт муниципализации полиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. - М., 1991. - 333 с.

8. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): Дис. ... канд. юрид. наук (12.00.07). - К., 2002. - 250 с.

9. Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. - М.: МАЭП, 1999. - 288 с.

Березан В. М.

начальник ГШ МВС України,

генерал-майор міліції

Надійшла до редакції: 18.05.2013

УДК 351.755

СУБ'ЄКТИ НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ПАСПОРТНО-РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Загородній А. Ф.

Характеристика суб'єктів наглядової діяльності у сфері здійснення паспортно-реєстраційної системи передбачає визначення їх адміністративно-правового статусу. Адміністративно-правовий статус - одна з центральних правових категорій, яка має неабияке теоретичне й практичне значення, оскільки правовий статус є одним з тих якісних показників, за якими робляться висновки про рівень правової зрілості держави та суспільства.

На думку В.Б. Авер'янова, поняття адміністративно-правового статусу охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [1, 194].

О.М. Музичук пропонує визначати правовий статус суб'єкта адміністративно-правових відносин як систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце й призначення в системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів і порядок взаємовідносин між ними [2].

На нашу думку, під адміністративно-правовим статусом суб'єктів наглядової діяльності у сфері здійснення паспортно-реєстраційної системи слід розуміти їхнє положення, становище в системі суспільних відносин і механізми державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень і відповідальності, які реалізуються зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові управлінські відносини, зокрема ті, що складаються безпосередньо під час їхньої наглядової діяльності у сфері здійснення паспортно-реєстраційної системи.

Метою цієї статті є з'ясування на основі аналізу існуючої нормативно-правової бази та практики її реалізації адміністративно-правового статусу суб'єктів наглядової діяльності у сфері здійснення паспортно-

реєстраційної системи.

Адміністративно-правовий статус кожного зі суб'єктів наглядової діяльності за дотриманням правил паспортно-реєстраційної системи залежить від того, яке місце той чи інший суб'єкт посідає в структурі органів державної влади. Елементами адміністративно-правового статусу будь-якого суб'єкту є його завдання, функції, повноваження (права та обов'язки) і відповідальність.

Серед суб'єктів наглядової діяльності у сфері здійснення паспортно-реєстраційної системи в Україні особливе місце займає створена у 2011 році Державна міграційна служба України (далі - ДМС).

ДМС України у своїй діяльності керується Конституцією й законами України, актами Президента України й Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства внутрішніх справ України (далі - МВС України), іншими актами законодавства України, дорученнями Президента України та Міністра тощо.

Відповідно до Положення про Державну міграційну службу України основними завданнями ДМС України є: 1) внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; 2) реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [3]. На нашу думку, до завдань ДМС України необхідно також віднести: здійснення нагляду за дотриманням законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), також протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. Так, наразі, протидія нелегальній міграції відноситься до обов'язків ДМС, проте не передбачена

© А.Ф. Загородній, 2013