

Необхідно також відзначити, що позбавлення прокуратури загальнонаглядової функції практично залишить поза сферою прокурорського впливу всю різноманітну сферу адміністративного процесу, у якій найбільшою мірою одержує своє відбиття практично весь спектр досить складних і різнопланових взаємин громадян з органами держави, посадовими особами.

Список літератури: 1. Комаров С.А. Общая теория государства и права. Курс лекций. М. 1995. 2. Большая Советская Энциклопедия. Т. 28. М., 1978. 3. Сурилов А.В. Теория государства и права. Киев-Одесса. 1989. 4. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1997. 5. Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 1995. 6. Тищенко Н.М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования. Х., 1998. 7. Мелкумов В.Г. Функции советской прокуратуры. // Советское государство и право. 1980. № 11. 8. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975. 9. Рябцев В.П. Концептуальные проблемы организации и функционирования прокуратуры. Дис... на соиск. ученой степени д-ра юрид. наук. М., 1986. 10. Давыденко Л.М. Криминологическая функция советской прокуратуры // Основные направления деятельности советской прокуратуры. Свердловск. 1988. 11. Мычко Н.И. Прокуратура Украины: роль и место в системе государственной власти. Донецк, 1999. 12. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР. Саратов, 1984. 13. Сухонос В.В. Місце прокурорського нагляду в системі державного контролю у світлі адміністративної реформи в Україні // Українське адміністративне право. Актуальні проблеми реформування /Зб. наук.праць. Суми, 2000. 14. Волок Г. Чи потрібен загальний нагляд ? // Вісник прокуратури. 2000 р. № 2. 15. Тацій В.Я. Прокуратура в системі поділу влади // Вісник прокуратури. 1999. № 2. 16. Лісовий М. Прокуратура повинна виконувати функцію нагляду за додержанням законів // Вісник прокуратури. 2001 р. № 4. 17. Селіванов А. Конституційна реформа не може обминути прокуратуру // Вісник прокуратури. 2003. № 8.

Надійшла до редколегії 06.05.05

А.В. Сергєєв

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОЇ МІЛІЦІЇ ЩОДО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Відсутність серйозних розробок юридичного змісту і механізму реалізації політичних свобод громадян в Україні негативно позначилося на законодавчому оформленні і реальному забезпеченні їх здійснення. Практика реформування правоохоронної системи настійливо висуває потребу дослідження проблем, пов'язаних з особливостями реалізації цієї свободи в діяльності органів внутрішніх справ. Завдання, що стоять перед органами внутрішніх справ України щодо подальшого зміцнення правопорядку і законності, вимагають від їх працівників кваліфіковано, вміло і оперативно діяти за різних умов, в тому числі, і під час забезпечення проведення масових заходів.

Різноманітний характер діяльності служб органів внутрішніх справ в умовах охорони громадського порядку під час проведення масових заходів,

специфіка виконуваних ними задач вимагають належної правової регламентації механізму несення служби та взаємодії як невід'ємної складової частини процесу управління їх силами і засобами. Чим досконаліше розроблені норми права і порядок їх застосування, тим більш результативно функціонують усі ланки правоохоронної системи. При ускладненні оперативної обстановки регулююча й організуюча роль нормативних розпоряджень ще більше зростає, оскільки без чіткого правового регулювання значно збільшується ступінь ризику при прийнятті управлінських рішень.

Правове регулювання організації і здійснення охорони громадського порядку під час проведення масових заходів покликане визначити коло повноважень і обов'язків учасників загальної погодженої діяльності і забезпечити їх реалізацію з обов'язковим дотриманням законності. У різний час проблемами охорони громадського порядку під час проведення масових акцій займалися Балтага Д.А., Бандурка О.М., Комзюк А.Т., Кононенко М.М., Карпунчиков П.В., Корнієнко М.В. [1–6], але з початком демократизації суспільства, з деполітизацією системи МВС, з наданням більших прав місцевим органам державної влади і самоврядування основне навантаження щодо виконання завдань з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів лягає на підрозділи місцевої міліції. Дослідженню цього питання і присвячена наша робота.

Згідно з Положенням про місцеву міліцію, яке затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 1013 від 10 серпня 2004 року, до складу місцевої міліції входять підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульно-постової служби, служби дільничних інспекторів, приймальники-розподільники для неповнолітніх, приймальники-розподільники для осіб, затриманих за бродяжництво, спеціальні приймальники для осіб, підданих адміністративному арешту, та інші підрозділи, які утворюються в установленому порядку [7].

Саме підрозділи дорожньо-патрульної служби, патрульно-постової служби та служби дільничних інспекторів є основними силами, які беруть участь у охороні громадського порядку під час проведення масових заходів.

Зараз діяльність підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку під час масових заходів регулюють наступні підзаконні нормативні акти: Наказ МВС України № 404 від 28 липня 1994 р. «Про затвердження статуту патрульно-постової служби міліції України», сумісний Наказ МВС України та Державного комітету України з фізичної культури і спорту № 201/468 від 11 березня 1999 р. «Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. № 2025 «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів», Наказ МВС України № 228 від 28 травня 2002 р. «Про профілактично-переджувальні заходи напередодні та під час проведення масових та інших акцій», Розпорядження МВС України від 22 жовтня 1997 р. «Про підвищення готовності сил та засобів органів, підрозділів, частин, навчальних

закладів системи МВС України по забезпеченню правопорядку під час проведення масових заходів на території держави» та ін. [8–11].

Аналіз роботи підрозділів місцевої міліції України щодо охорони громадського порядку і правового регулювання відносин, пов'язаних із проведенням зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрації, дозволяє всю їх діяльність розділити на три основні етапи:

- заходи, здійснювані до початку проведення мітингу, походу, демонстрації або інших масових акцій;
- дії працівників міліції під час проведення масової політичної акції;
- організація роботи після закінчення мітингу або демонстрації.

Так, наприклад, в період підготовки до забезпечення охорони громадського порядку і громадської безпеки під проведення масових заходів керівництвом підрозділів патрульно-постової служби з особовим складом, задіяним на охорону правопорядку, повинні проводитись: вивчення нормативних актів, які регламентують права обов'язки міліції, відповідальність організаторів та учасників масових акцій за порушення правопорядку, тренування до відпрацювання тактичних прийомів несення служби в умовах ускладнення обстановки. Для забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення масових заходів керівниками органів внутрішніх справ залучається реально необхідна кількість сил та засобів. Наряди вводяться в дію по мірі здійснення заходу, а коли мине потреба, – за розпорядженням начальника оперативного штабу (начальника сектора або дільниці) негайно знімаються та виводяться у резерв [8].

Підготовка особового складу до несення служби також полягає у проведенні інструктажів, репетицій і тренувань. На інструктажах з використанням схем і території роз'яснюється програма масового заходу, уточнюються дільниці охорони громадського порядку, сектори, напрямки, маршрути руху людей і стоянки транспорту, розміщення пунктів керування, резервів, медичних пунктів, торгових точок, санітарних вузлів, а також проводиться ознайомлення нарядів із зразками перепусток (квитків) та інших документів, які дають право проходу (проїзду) в зону оточення [8].

У день проведення масового заходу керівники служби міліції громадської безпеки органу внутрішніх справ та підрозділу патрульно-постової служби проводять перевірку наявності особового складу та стан його екіпіровки, інструктажі старших самостійних груп та всього особового складу, при цьому повідомляють про можливі зміни в проведенні масового заходу та забезпечують розподіл працівників міліції та технічних засобів, встановлюють зв'язок з організаторами проведення масового заходу.

Основні завдання, які вирішуються в цей період: а) забезпечення спільно з організаторами заходів необхідних умов безпеки учасникам та глядачам, дотримання встановлених правил поведінки в місцях проведення масових заходів; б) попередження та припинення злочинів, порушень громадського порядку; в) забезпечення безпеки дорожнього руху; г) недопущення ослаблення охорони громадського порядку на території, де безпосередньо заходи не проводяться.

Під час проведення масового заходу патрульно-постові наряди та наряди ДПС зобов'язані: знати та виконувати в повному обсязі поставлені завдання; проявляти виняткову передбачливість та витримку при несенні служби, в різних ситуаціях діяти спокійно та впевнено, особливо під час припинення порушень громадського порядку; – знаходитись в зазначеному місці і без спеціального дозволу не залишати довірену дільницю служби; – виводити з місця проведення масового заходу осіб, які перебувають у стані сп'яніння та інших правопорушників; – у разі виявлення обставин, які ускладнюють проведення заходу, забезпечення громадського порядку, терміново доповісти керівнику, відповідальному за стан охорони громадського порядку на цій дільниці.

Крім цього, у необхідних випадках начальник органу внутрішніх справ, місцевої міліції (керівник оперативного штабу) за погодженням з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування може у зоні проведення масових заходів тимчасово, повністю або частково припиняти рух транспорту і пішоходів, змінювати маршрути руху, переносити зупинки громадського транспорту, а також забороняти торгівлю спиртними напоями, зупиняти роботу торгових та інших підприємств, установ.

Заключний період охорони громадського порядку здійснюється шляхом згортання сил і засобів та зосередження їх в призначених пунктах та підведення підсумків несення служби.

Однак аналіз результатів практичної діяльності місцевої міліції дозволяє нам запропонувати заходи, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності місцевої міліції щодо охорони громадського порядку під час проведення масових заходів.

По-перше, на нашу думку, негайно слід прийняти Закон України, який би регулював порядок проведення масових акцій. Їх робоча назва могла би бути наступною: «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні» або «Про масові акції в Україні» та ін. Проекти подібних Законів внесені до Верховної Ради України у 2002 р. [12–13].

У такому нормативному акті, який визначатиме правові основи проведення масових заходів, їх поняття, також необхідно чітко визначити обов'язки організаторів і розпорядників у плані забезпечення охорони громадського порядку і безпеки учасників, права та обов'язки підрозділів ОВС (зокрема місцевої міліції) щодо дій під час проведення цих заходів. При цьому важливо передбачити штрафні санкції за відхилення від установлених вимог. Крім того, у законі обов'язково мають бути передбачені строки сповіщення органів місцевого самоврядування та керівників місцевої міліції про час, місце проведення заходу.

Адже Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України 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 від

19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 вказує на те, що положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей [14].

Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання, а сам закон ще не прийнято.

Зокрема, у проекті запропонованого Закону України треба визначити, що повідомлення про проведення мирних заходів та акцій подається їх організаторами в письмовій формі за чотири календарних дні до початку їх проведення до відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської ради з врученням копії керівництву місцевого ОВС. Це дає змогу на своєчасну підготовку місцевої міліції для організації охорони громадського порядку.

Проект Закону України «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні» зазначає, що працівники правоохоронних органів мають право припинити проведення мирних заходів та акцій у разі:

- якщо організатори мирних заходів та акцій не повідомили про їх проведення відповідний орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування;
- якщо є рішення суду про обмеження на їх проведення;
- якщо при проведенні мирних заходів та акцій виникне небезпека для життя і здоров'я людей [13].

Перш ніж припинити проведення мирних заходів та акцій керівники місцевої міліції повинні запропонувати організаторам заходу, повноважним представникам відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування усунути зазначені вище обставини. Якщо ці обставини будуть усунені, захід може бути продовжений. В інших випадках вони припиняють захід, про що повідомляють його учасників. Припинення мирних заходів та акцій може здійснюватися без застосування засобів фізичного впливу.

По-друге, треба негайно вдосконалити відомчу нормативну базу щодо визначеної діяльності підрозділів ОВС та місцевої міліції зокрема. Так, на нашу думку, треба видати наступні Накази МВС: «Щодо організації охорони громадського порядку під час проведенні масових та спортивних заходів

в Україні), «Про затвердження рекомендацій щодо дій співробітників ОВС щодо охорони громадського порядку під час проведення масових та спортивних заходів» та ін. Крім того, на основі таких актів можна вдосконалити і саму діяльність щодо практичної охорони громадського порядку. Тут не буде зайвим і іноземний досвід.

Так, наприклад, в Англії стадіон чисельністю 50 тис. чоловік вдається обслуговувати поліцейською бригадою, що нараховує всього 60 чоловік. Служба порядку має в розпорядженні розгалужену систему зв'язку, що дозволяє забезпечити поліцейське втручання в будь-якій частині стадіону не пізніше 2-х хвилин після одержання повідомлення. Інформаторами виступають постійні відвідувачі стадіонів, яких наймають за плату, а також артисти, що розважають під час перерви дітей. До місця події прибуває найближча до нього оперативна група поліцейських. Постійна присутність поліцейських забезпечується тільки безпосередньо біля виходів на арену, де відбуваються спортивні змагання, а також поблизу кас. По зовнішньому периметру стадіону пересувається постійний лінійний патруль, що приділяє особливу увагу підтримці порядку на автомобільних стоянках. Однією з важливих функцій поліції є організація руху потоку людей у зоні розташування стадіону, щоб уникнути створення небезпечних пробок.

Деякі організаційні аспекти діяльності місцевої поліції США в екстремальних умовах мають визначений раціональний характер. Так, практично на всіх стадіях розвитку безладь активну роль грає патрульно-постова служба.

Збір оперативної інформації щодо масового або спортивного заходу здійснюється, як правило, спеціальними підрозділами патрульно-постової служби, так називаними «групами тактичного патрулювання». Учасники груп (8–10 поліцейських кожна) обов'язково фізично розвинуті, з досвідом патрульної роботи, діють у цивільному одязі і використовують автотранспорт без поліцейських пізнавальних знаків. Вся оперативна інформація, що стосується питань виникнення масових безладь і групових порушень громадського порядку під час проведення спортивних та масових заходів, аналізується в спеціальному відділі інформаційно-аналітичної служби міського департаменту поліції. До аналітичної роботи залучаються не тільки поліцейські фахівці, але і цивільні особи – психологи, соціологи-експерти з проблем оцінки поведінки великих груп людей, а поліцейські сили діють в залежності від наданої їм інформації з цього центру.

Особливої уваги заслуговує поліцейська теорія США контролю натовпу, положення якої висловив М.В. Корнієнко: усякий натовп, незважаючи на початкові «законні і мирні цілі», обов'язково несе в собі великі потенційні можливості здійснення насильницьких дій. Натовп – поле несвідомого вивільнення психічної і фізичної енергії людей. Безконтрольний натовп постійно розростається, втягуючи у свої ряди нових учасників, не здатних протиставити себе загальному настрою і руху. Небезпечним «каталізатором» агресивності натовпу є різноманітні чутки, що виходять від його лідерів. Для поліцейських підрозділів, що контролюють будь-які масові збо-

ри, у початкових стадіях розвитку масових безладь головним завданням є демонстрація сили і рішучості її застосування [15, с.191].

Поліцейські підрозділи Англії – одні з найбільш досвідчених у питаннях охорони громадського порядку під час проведення масових заходів та боротьби з масовими безладдями. В них здійснюється регулярне навчання особового складу методам охорони громадського порядку під час проведення масових заходів та ліквідації безладь шляхом відпрацювання тактики загальних дій чотири рази в рік. Вони мають відповідні тренувальні центри – це комплекси, в які входять магазин, будинок, фабрика, що забезпечує можливість відпрацьовувати різноманітні сценарії, реально наближені до умов масових заходів, у тому числі виникнення безладь у в'язницях. Після прибуття на тренувальні заняття всі поліцейські повинні підтвердити свою фізичну придатність до занять, пробігши 500 м у повному бойовому спорядженні з шитом за 2 хвилини 45 секунд [15, с.193].

Заслугує на увагу і практичний досвід діяльності поліції Італії. Так, законодавча система Італії, не порушуючи принцип свободи зборів, організацій і асоціацій, зафіксований у Конституції, наділяє поліцію відповідними правами. Заява про проведення масових заходів повинна надійти до префекта поліції за три дні до їх проведення. Префект поліції, відповідальний за громадську безпеку в регіоні, видає наказ про створення тимчасових сил для виконання задач, визначає чисельний склад і необхідне озброєння поліцейських, чого, як ми зазначали, немає достатнього висвітлення в чинному законодавстві України.

Визначені нами напрямки вдосконалення діяльності іноземних підрозділів поліції також можуть знайти своє відображення у діяльності підрозділів місцевої міліції щодо охорони громадського порядку під час проведення масових заходів.

Ми сподіваємося, що зроблений нами ґрунтовний аналіз існуючої правової бази та організаційних засад діяльності місцевої міліції щодо охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, а також визначені шляхи їх вдосконалення сприятимуть якісному виконанню підрозділами місцевої міліції та ОВС загалом своїх завдань та допоможе врегулювати існуючі законодавчі колізії в цієї галузі, що буде важливим кроком щодо реформування як самої системи, так і діяльності ОВС.

Список літератури: 1. Балтага Д.А. Политические свободы собраний, митингов, уличных походов и демонстраций и их реализация в деятельности органов внутренних дел: Автореф. ... канд. юрид. наук, М., 1993. 2. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. Х., 1998. 3. Бандурка О.М. Роль адміністративного законодавства в зміцненні правопорядку // Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства: Матеріали науково-практичної конференції, Х., 1995. 4. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія /За заг.ред.проф. О.М. Бандурки. Х., 2002. 5. Кононенко М.М., Карпунчиков П.В. Некоторые проблемы охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий на современном этапе // Проблемы совершенствования

деятельности ОВД по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий. М., 1990. 6. Корнієнко М.В. Управління силами і засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2000. 7. Про затвердження Положення про місцеву міліцію: Постанова Кабінету Міністрів України № 1013 від 10 серпня 2004 р. // Електронний бізнес комплект законодавства «Інфодиск». 2005, № 4. 8. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ Міністерства Внутрішніх Справ України № 404 від 28 липня 1994 року – К., 1994. 9. Про заходи щодо виконання постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 року № 2025 «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів»: Наказ Міністерства Внутрішніх Справ України та Державного комітету України з фізичної культури і спорту № 201/468 від 11 березня 1999 року // Офіційний Вісник України. 1999, № 13. 10. Про профілактично-попереджувальні заходи напередодні та під час проведення масових та інших акцій: Наказ Міністерства Внутрішніх Справ України № 228 від 28 травня 2002 року. К., 2002. 11. Про підвищення готовності сил та засобів органів, підрозділів, части, навчальних закладів системи МВС України по забезпеченню правопорядку під час проведення масових заходів на території держави: Розпорядження Міністерства Внутрішніх Справ України від 22 жовтня 1997 року. К., 1997. 12. Логвиненко М.І. Правове регулювання діяльності міліції по забезпеченню політичного права громадян на свободу зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій: Дис. канд. юрид. наук 12.00.07. Національний університет внутрішніх справ, Х., 2003. 13. Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні: Проект Закону України //www.rada.gov.ua. 14. 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: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 // Електронний бізнес комплект законодавства «Інфодиск». 2005, № 4. 15. Корнієнко М.В. Деяльність органів внутрішніх справ по забезпеченню правопорядка при ускладненні оперативної обстановки (по матеріалам МВД України): Монографія, Брянск, 2002.

Надійшла до редколегії 03.03.05

Н.В. КИСЛИЦЯ

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ЕКСПЕРТНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У сучасній науковій та навчальній літературі подаються дуже суперечливі відомості про історію становлення експертно-криміналістичних підрозділів. Серед юристів взагалі та, зокрема, криміналістів стала традиційною думка про столітню історію експертних установ, що було насамперед пов'язано з виходом у 1964 році книги Ю.Торвальда про використання досліджень науково-технічного прогресу у розслідуванні злочинів в ХІХ ст. Прикладів помилкових уявлень про питання історії криміналістичних установ та підрозділів можна привести немало. Так, важко погодитись з дум-