

ФОРМИ І МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

КАВУН Сергій Миколайович - кандидат юридичних наук, в.о. завідувача кафедри права Вінницького національного аграрного університету

ДОЛИННИЙ Андрій Володимирович - аспірант кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна»

УДК 342.9

В статті виділені і проаналізовані методи переконання, превенції і передотрацання, а також методи примусу в сфері забезпечення суспільної безпеки і порядку при проведенні масових заходів, які пропонується розглядати як взаємодоповнюючі. Охарактеризовані основні форми забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку в час проведення масових заходів: правові, неправові і організаційно-правові. Особливу увагу приділено методу застосування переговорів і community policing.

Ключові слова: поліція, Національна поліція, публічна безпека, суспільний порядок, масові заходи, форми, методи, забезпечення.

Постановка проблеми

Забезпечуючи публічну безпеку і порядок під час масових заходів, Національна поліція України застосовує низку методів і форм, які при цьому з плином часу об'єктивно змінюються під впливом факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, у т.ч. змін у нормативно-правовому регулюванні, стану криміногенної ситуації в країні, рівня політичної та суспільної активності, ступеня довіри населення до органів поліції, загальних тенденцій до гуманізації форм і методів поліцейської діяльності, найвищої цінності людини та громадянина, його прав та інтересів, захисту суспільства, а не держави та її інститутів, як то було пріоритетом за часів тоталітарного режиму тощо. Наразі поліція,

форми і методи її діяльності ще знаходяться на стадії реформування та розвитку, чому приділяється значна увага не лише на законодавчому рівні, але й у наукових колах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Форми і методи в діяльності правоохоронних органів досліджували низка правознавців: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Є.Ю. Бараш, І.Л. Бачило, А.Б. Венгеров, С.Д. Гусарев, І.П. Голоснченко, Р.А. Калужний, О.М. Музичук, Н.Р. Нижник, А.Ю. Олійник, В.Ф. Погорілко, Г.Г. Почепцов, В.О. Шамрай, І.В. Шамрай та інші.

Не вирішені раніше проблеми

Проте конкретні форми і методи забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів досліджені фрагментарно й потребують подальшого вивчення.

Метою даної статті є комплексне дослідження форм і методів забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів.

Виклад основного матеріалу

Як справедливо стверджує І.В. Шамрай, нагальним є удосконалення адміністративної діяльності поліції, оскільки форми та методи такої діяльності не завжди відпо-

відають міжнародним стандартам, неодноразово критикувалися правозахисними організаціями та громадськістю, і не завжди здатні належним чином забезпечити права та свободи громадян, охорону їх інтересів від протиправних посягань [1, с.751]. І.В. Гамалій аналогічно зазначає, що реформування поліції на сьогодні здійснюється за умов активізації злочинності та інших правопорушень, і тому з метою забезпечення ефективності діяльності цього органу потрібно критично переосмислити та переглянути, визначити найефективніші форми і методи її роботи у забезпеченні реалізації прав та свобод людини і громадянина [2, с.2], із чим варто погодитися.

Р.М. Лящук також підкреслює, що характер та зміст завдань, які виконують правоохоронні органи, вимагають застосування у їх діяльності специфічних методів, адже те, яким чином правоохоронні органи будуть виконувати поставлені державою завдання, визначатиме ступінь та якість досягнення правоохоронної мети [3, с.148], Зазначене вище підтверджує актуальність теоретичних і практичних досліджень форм і методів забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку, особливо під час проведення масових заходів.

Слід відмітити, що в загальному розумінні метод – це: 1) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; 2) прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності [4, с.692]. Для виконання завдань, покладених на правоохоронні органи, застосовуються загальні методи переконання та примусу в тому чи іншому співвідношенні в процесі реалізації більшості функцій і вважаються найвагомішими і всеохоплюючими методами державного управління в цілому [5, с.13].

Так, відповідно до ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. №580-VIII [6] поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, а також для виконання покладених на неї завдань вживає заходів реагування на правопорушення, визначе-

ні Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом, а також інші заходи, визначені окремими законами.

У даному контексті варто зазначити, що під поліцейським заходом розуміють дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень. Обраний поліцейський захід є необхідним, якщо для виконання повноважень поліції неможливо застосувати інший захід або його застосування буде неефективним, а також якщо такий захід заподіє найменшу шкоду як адресату заходу, так і іншим особам. Крім того, застосований поліцейський захід має бути пропорційним (шкода, заподіяна охоронюваним законом правам і свободам людини або інтересам суспільства чи держави, не перевищує блага, для захисту якого він застосований, або створеної загрози заподіяння шкоди) та ефективним (застосування забезпечує виконання повноважень поліції). При цьому поліцейський захід має бути припинено при досягненні мети його застосування, очевидності неможливості досягнення мети заходу або відсутності необхідності у його подальшому застосуванні [6].

У контексті дослідження методів переконання, профілактики та запобігання правопорушенням під час проведення масових заходів, слід виокремити наступні превентивні поліцейські заходи, передбачені чинним законодавством, які у разі необхідності можуть бути застосовані поліцейським: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису тощо [6]. При цьому важливо підкреслити, що під час застосування таких методів у процесі забезпечення публічної безпеки і

порядку під час проведення масових заходів поліція зобов'язана повідомити тій чи іншій особі про причини застосування по відношенню до неї превентивних заходів та нормативно-правові акти, на підставі яких вони застосовуються.

У свою чергу, в деяких передбачених чинним законодавством випадках під час проведення масових заходів з метою забезпечення публічної безпеки і порядку можуть бути застосовані поліцейські заходи примусу: 1) фізичний вплив (сила) (застосування будь-якої фізичної сили, а також спеціальних прийомів боротьби з метою припинення протиправних дій правопорушників);- 2) застосування спеціальних засобів (гумові та пластикові кийки; електрошокові пристрої контактної та контактнo-дистанційної дії; засоби обмеження рухомості; засоби примусової зупинки транспорту; службові собаки тощо); 3) застосування вогнепальної зброї (є найбільш суворим заходом примусу та застосовується у виключних випадках, передбачених ст.46 Закону) [6].

У той же час вважаємо доцільним підкреслити, що методи переконання, превенції та запобігання, а також методи примусу у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів не протиставляються одне одному, а є взаємодоповнюючими. Цілком очевидно, що в сучасних умовах демократизації та гуманізації суспільно-правових відносин, пріоритетними є методи переконання, превентивні методи, на відміну від методів примусу, і саме вони переважно застосовуються під час проведення масових заходів у «звичайному» режимі. Проте у випадку виникнення надзвичайних ситуацій антропогенного чи техногенного походження, масових заворушень, при проявах екстремізму, тероризму тощо, на наш погляд, ефективними методами є саме методи примусу. Більше того, зважаючи на менталітет населення, на сьогодні в Україні, як і в інших країнах світу, не можна применшувати роль методів примусу порівняно з методами переконання, хоча очевидною проблемою залишається обґрунтованість та доцільність їх застосування в тому чи іншому випадку задля запобігання порушення прав і свобод людини та грома-

дянина з боку поліцейських.

Зовнішнім вираженням сутності того чи іншого методу забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів є форми забезпечення публічної безпеки і порядку під час масових заходів.

У загальному розумінні форма – це спосіб існування змісту, невіддільний від нього, який служить його виразом; його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого [7, с.617; 8, с.951].

І.В. Шамрай вважає, що формами є зовнішні прояви узгодженого функціонування складових елементів механізму забезпечення прав і свобод громадян, спрямовані на перетворення закріплених у законі прав та свобод у дійсність. Тобто форма, на думку автора, надає уявлення про структурну діяльність, ті шляхи, якими поліція впливає на об'єкт, а метод показує, якими прийомами чи засобами вона реалізує свої повноваження [1, с.752]. С.Д. Гусарев форму діяльності поліції розглядає як групу однорідних за своєю характеристикою та правовою природою дій, за допомогою яких поліція забезпечує громадський порядок, безпеку, веде боротьбу зі злочинністю, виконує в цілому свої функції [9, с.19].

Цікавою з цього приводу є точка зору К.Б Толкачева, який стверджує, що формою діяльності поліції у сфері реалізації прав та свобод громадян є сукупність однорідних, конкретних дій їх працівників, які пов'язані зі створенням оптимальних умов для того, щоб громадяни вільно користувались благами особистої свободи, з усуненням негативних факторів, що ускладнюють реалізацію особистих прав і свобод тощо [10, с.116]. При цьому А.Ю. Олійник при визначенні сутності форми діяльності поліції робить акцент на правових і неправових конкретних діях, що здійснюються з метою створення сприятливих умов для реалізації суб'єктивних прав, для припинення їх по-

рушення і поновлення [11, с.8]. Найчастіше до правових форм відносяться нормотворча та правозастосовна діяльність, а до неправових – організаційні форми. Проте також розрізняють регулятивну, правоохоронну, профілактичну, виховну, інформаційно-консультативну, профілактичну форми тощо.

На нашу думку, правові форми забезпечення органами поліції публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів передбачають створення, передусім, законодавчого підґрунтя для реалізації прав і свобод громадян (нормотворча форма), узгодження та задоволення інтересів усіх суб'єктів, задіяних, як у проведенні того чи іншого масового заходу, так і в процесі забезпечення публічної безпеки і порядку під час його проведення (регулятивна форма), закріплення їх суб'єктивних прав і обов'язків, повноважень (нормотворча форма) та їх безпосередньої реалізації (правозастосовна форма), умов та процедури притягнення до відповідальності (нормотворча, правозастосовна форми) тощо. Дані форми є найважливішими формами діяльності поліції загалом, оскільки орієнтовані на дотримання принципу законності в суспільстві, забезпечення публічної безпеки, гарантування та захист прав і свобод громадян і забезпечення можливостей для їх реалізації.

У той же час не менш важливе значення у процесі забезпечення публічної безпеки і порядку під час здійснення масових заходів мають неправові (організаційні) форми забезпечення, які чинять превентивний, профілактичний, виховний вплив. Дані форми регламентуються переважно локальними актами (інструкціями, правилами і т.п.) і націлені на внутрішню організацію управлінської діяльності. Так, Ю.І. Крегул неправовими формами вважає проведення нарад, обговорень, перевірок, розробку проектів, планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської роботи [12, с.276]. Проте варто зауважити, що, враховуючи сутність і значення правової та неправової форм, у деяких випадках, за відповідних умов, неправова форма може бути одночасно правовою і навпаки, тобто розподіл форм забезпечення на правові та непра-

вові має умовний характер.

Тому вважаємо, що основними формами забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів є наступні: 1) правові форми: нормотворча та правозастосовна (регулятивна, правоохоронна) діяльність; 2) неправові (організаційні) форми (перевірки, наради, обговорення, консультації тощо); 3) організаційно-правові (одночасно мають ознаки і правової, і неправової форми).

Слід відмітити, що наразі в Україні форми забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку знаходяться на стадії розвитку та вдосконалення. Так, наприклад, на Львівщині в рамках реалізації пілотного проекту Національної поліції України для впровадження європейських стандартів у сфері забезпечення публічного порядку під час масових акцій та зібрань було створено групу комунікації (перемовників). Такі поліцейські групи працюють у багатьох країнах Європи і є дуже ефективними в плані створення успішного діалогу між поліцією і громадянами та запобіганню сутичок під час масових заходів, що наразі дуже актуально.

До цієї групи увійшло десятеро правоохоронців – найбільш досвідчені працівники управління превентивної діяльності, патрульної поліції, відділів поліції Львова та батальйону поліції особливого призначення, які пройшли спеціальні тренінги, організовані спеціалістами Національної поліції України спільно з представниками Консультативної Місії Європейського Союзу в Україні та поліцейськими з Республіки Чехія [13].

У даному контексті зазначимо, що Консультативна місія Європейського Союзу в Україні офіційно розпочала роботу в Києві 1 грудня 2014 року після Революції Гідності та одержання відповідного запрошення від уряду України. Консультативна місія Європейського Союзу не має виконавчих повноважень, а надає підтримку державним органам України у послідовному реформуванні сектору публічної безпеки шляхом стратегічних консультацій і практичної підтримки заходів з реформування згідно зі стандартами Європейського Союзу та міжнародними принципами належного врядування та до-

тримання прав людини. Так, команда з 200 українських і міжнародних фахівців працює у Києві, а з травня 2016 року також у Львові та Харкові, де активно впроваджують мандат КМЄС згідно з трьома наступними принципами: 1) надання стратегічних консультацій щодо реформування сектору цивільної безпеки, розробки стратегій сектору цивільної безпеки; 2) підтримка імплементації реформ шляхом надання практичних консультацій, тренінгів та впровадження проєктів; 3) співпраця та забезпечення координації заходів з реформування між українськими та міжнародними партнерами [14].

Зокрема, як пояснюють у поліції, на переговорників покладені обов'язки постійного моніторингу оперативної обстановки на території області, зокрема збору інформації щодо запланованих заходів, оцінки ступеня ризику (звичайний або підвищений), а також взаємодія з організаторами масових акцій. При цьому ідея, що лежить в основі роботи груп комунікації, базується на тому, що під час масових заходів співробітники поліції підтримують контакт з людьми, пояснюючи їм права і обов'язки учасників масового заходу. Таким чином поліцейські встановлюють діалог з громадянами, що значно знижує ризик ескалації насильства і провокаційних дій у натовпі. Якщо протистояння все ж трапляється, то поліцейські – перемовники оперативно реагують на нього, щоб не допустити порушень громадського порядку та сутічок [15].

З аналогічною метою – становлення та розвитку діалогу як засобу попередження насильства – Консультативна Місія Європейського Союзу в Україні та чеська поліція провела тренінг з використання переговорів у забезпеченні громадського порядку у Дніпрі. У березні 2017 р. поліцейські з Дніпра та області завершили чотириденний тренінг з використання переговорів у забезпеченні громадського порядку, організований експертами Консультативної місії та чеською поліцією. Тренінги, що вже були проведені у Харкові, Хмельницькому та Львові, були зосереджені на організації роботи антиконфліктної команди всередині поліції, психології натовпу та тематичних дослідженнях щодо методів управління натовпом [16].

Варто звернути особливу увагу на те, що метод застосування переговорів при охороні правопорядку було розроблено більше десяти років тому в Німеччині та Швеції і зараз широко застосовується в країнах Європейського Союзу як ефективний засіб зменшення потенційного насильства під час великого скупчення людей, наприклад, під час демонстрацій або футбольних матчів. Ідея, яка лежить в основі методу, базується на тому, що в демократичному суспільстві роль поліції полягає в тому, щоб захищати права громадян на вільне зібрання. Співробітники поліції патрулюють невеликі групи в натовпі та для кращої видимості одягнені у жовті жилети замість звичайної форми. Вони підтримують контакт з людьми, пояснюючи права та обов'язки учасників масового заходу. Встановлюючи діалог із громадянами під час великих зібрань, співробітники поліції значно зменшують ризик ескалації насильства та запобігають конфронтаціям. Тобто це дуже корисний інструмент з демократизації підходу до забезпечення громадського порядку, який полягає і в тому, що використання переговорів у забезпеченні громадського порядку починається з припущення, що мета поліції – забезпечити мирне проведення таких заходів, як демонстрації. У той же час метод застосування переговорів при охороні правопорядку не нівелює традиційних методів управління натовпом. Якщо насильство все ж таки трапляється, то співробітники поліції реагують на нього миттєво [17].

Наразі покажемо є й те, що ще в грудні 2016 року до програми тренінгів Консультативної Місії Європейського союзу в Україні із взаємодії поліції з громадою приєдналася Канадська поліцейська місія в Україні. На початку року всі зацікавлені сторони, у тому числі представники Національної поліції України та міжнародні експерти, обговорили шляхи вдосконалення програми. В оновленому курсі планується більше практичних прикладів, взятих з першого року діяльності Національної поліції, щоб слухачі тренінгів могли обговорювати та пропрацьовувати їх, вдосконалюючи в ході навчання свої навички. На думку експертів, взаємодія поліції з громадою («community

policing») – це філософія, мета якої зміцнити зв'язок між поліцією та громадою, якій вона служить; це ефективна стратегія для зниження рівня злочинності, побудована на розумінні, що місцеві громади самі найкраще здатні виявляти гарячі точки, де мають місце злочини або антисоціальна поведінка; це дуже важлива складова реформ загалом, оскільки жодне правоохоронне відомство не може належно функціонувати без довіри громадськості [18].

Висновки

Цілком погоджуючись з нагальністю, виправданістю та актуальністю застосування розглянутого вище сучасного методу ведення переговорів у формах діалогу, консультацій і, зокрема, переговорів, вважаємо, що дані методи та форми сприятимуть ефективному запобіганню та уникненню проявів насильства, виникнення правопорушень на базі побудови довірливих відносин із громадськістю, і їх використання є пріоритетним. Проте допустимими є й більш жорсткі методи – у разі абсолютної необхідності.

Література

1. Шамрай І.В. Гуманізація форм і методів адміністративної діяльності міліції у сфері забезпечення прав і свобод громадян / І.В. Шамрай // Форум права. – 2013. – № 3. – С.751-756.
2. Гамалій І.В. Теоретичні проблеми правового регулювань діяльності міліції щодо забезпечень реалізації конституційних прав і свобод громадян : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук спец. 12.00.01 / І.В. Гамалій. – К, 2000. – 17 с.
3. Лящук Р.М. Методи переконання та примусу в адміністративній діяльності правоохоронних органів // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. - №3. – С.148-150.
4. Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І.К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. – К.: Наук. думка, 1970–1980. – Т. 4. – 1973. – 840 с.
5. Марченко Б.М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Марченко Борис Микола-

йович; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ. – Д., 2009. – 20 с.

6. Про Національну поліцію: Закон від 02.07.2015 р. №580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. - № 40-41. – Ст.379.

7. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І.К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. – К.: Наук. думка, 1970–1980. – Т. 10. – 1979. – 660 с.

8. Советский энциклопедический словарь. [3-е изд.]; гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 1600 с.

9. Гусарев С.Д. Конституційні основи формування в Україні правової держави та вдосконалення діяльності міліції : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С.Д. Гусарев. – К, 1994. – 20 с.

10. Толкачев К.Б. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан: монография / К.Б. Толкачев, А.Г. Хабибулин. – Уфа: Уфимск. ВШ МВД СССР, 1991. – 168 с.

11. Олійник А.Ю. Механізм, форми, методи та особливості забезпечення органами внутрішніх справ реалізації прав людини та громадянина: лекція. – Київ: НАВСУ, 1997. – 38 с.

12. Крегул Ю.І. Поняття і види форм державного управління // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики; [за заг. ред. В.Б. Авер'янова] / Ю.І. Крегул – К.: Факт, 2003. – С.276-280.

13. Поліція Львівщини створила групу перемовників, яка працюватиме під час масових заходів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.lviv.ua/news/2017/03/03/politsiya-lvivshhini-stvorila-grupu-peremovnikov-yaka-pratsyuvatime-pid-chas-masovih-zahodiv>

14. The European Union Advisory Mission (EUAM) Ukraine. [E-resource]. Access mode: http://www.euam-ukraine.eu/ua/public_information/news/1430/

15. 10 поліціантів будуть «перемовниками» під час масових акцій на Львівщині. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dailylviv.com/news/sytuatsiyi-i-pryhody/10-politsiyantiv-budut->

АНОТАЦІЯ

У статті виокремлено та проаналізовано методи переконання, превенції та запобігання, а також методи примусу у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів, які запропоновано розглядати як взаємодоповнюючі. Охарактеризовано основні форми забезпечення Національною поліцією публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів: правові, неправові та організаційно-правові. Особливу увагу приділено методу застосування переговорів та community policing.

Ключові слова: поліція, Національна поліція, публічна безпека, публічний порядок, масові заходи, форми, методи, забезпечення.

SUMMARY

The article singles out and analyzes methods of persuasion, prevention and prevention, as well as methods of coercion in the sphere of ensuring public safety and order during mass events, which are proposed to be considered as complementary, not opposing each other. The main forms of providing public security and order during the mass events by the National Police are described: legal, non-legal and organizational and legal. The particular attention is paid to using negotiation and community policing.

Key words: police, National police, public security, public order, mass events, forms, methods, security.

peremovnykamy-pid-chas-masovykh-aktsii-na-lvivshchyni-42764

16. Діалог як засіб попередження насильства – КМЄС та чеська поліція провела тренінг з використання переговорів у забезпеченні громадського порядку у Дніпрі. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euam-ukraine.eu/ua/public_information/news/1421/

17. Діалог як засіб попередження насильства – КМЄС та чеська поліція прове-

ла тренінг з використання переговорів у забезпеченні громадського порядку у Дніпрі. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euam-ukraine.eu/ua/public_information/news/1421/

18. Експерти з ЄС та Канади проводять тренінг із взаємодії поліції з громадою в Луцьку та Тернополі. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euam-ukraine.eu/ua/public_information/news/1396/?year=2017&month=3