

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

FEATURES OF IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE POLICE DURING MASS EVENTS

Ковтун М.С., к.ю.н., доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Іванюк А.О., студентка II курсу
Інститут прокуратури і кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено питанням, що стосуються особливостей здійснення адміністративної діяльності поліції під час проведення масових заходів. Згідно з Конституцією України (ст. 3), людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Це положення значною мірою спрямовує діяльність держави та її органів на забезпечення стабільних суспільних відносин, захисту прав, свобод та інтересів людини та вимагає ефективної роботи правоохоронних органів, у тому числі органів Національної поліції. Як центральний орган виконавчої влади Національна поліція здійснює виконання обов'язків у сфері охорони публічної безпеки і порядку, боротьби зі злочинністю та попередження правопорушень, а також створення умов для реалізації приватними особами своїх прав і законних інтересів. Нині масові заходи є досить поширеним явищем та стосуються майже усіх сфер життя – вони охоплюють економіку, політику, культуру. Незважаючи на те, що значна їх кількість спрямована на реалізацію громадянами своїх прав, під час їх проведення часто вчинюються правопорушення, які за певних обставин можуть перерости в злочини – групові порушення громадського порядку та масові безпорядки. Охорона публічного порядку під час проведення громадсько-політичних заходів меншою мірою пов'язана з впливом на індивідуальну поведінку і передбачає, перш за все, впорядкування групового спілкування. З цією метою забезпечується збір, розташування і пересування учасників заходу, вживаються заходи стосовно попередження їх неорганізованого згуртування в окремих місцях, тобто відбувається впорядкування потоків громадян та їхньої поведінки. Вивчення матеріалів надзвичайних подій, які мали місце під час проведення масових заходів, свідчить про те, що відсутність необхідного організаційного забезпечення призводить до тяжких наслідків, часто з людськими жертвами. Тому проведення будь-яких масових заходів має контролюватись правоохоронними органами. Особливого значення таке регулювання набуло в період пандемії, викликаній інфекційним захворюванням COVID-2019.

Ключові слова: адміністративна діяльність, Національна поліція, масові заходи, Кодекс поведінки посадових осіб при підтриманні правопорядку, превентивні заходи та заходи примусу.

The article is devoted to issues related to the specifics of the implementation of administrative activities of the police during mass events. According to the Constitution of Ukraine (Article 3), a person, his life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value. This provision largely directs the activities of the state and its bodies to ensure stable public relations, protect human rights, freedoms and interests, and requires effective work of law enforcement agencies, including the National Police. As the central executive authority, the National Police performs its duties in the field of protecting public safety and order, fighting crime and preventing offenses, as well as creating conditions for individuals to exercise their rights and legitimate interests. Today, mass events are quite common and affect almost all spheres of life – they cover the economy, politics, and culture. Despite the fact that a significant number of them are aimed at the exercise of citizens' rights, during their implementation, offenses are often committed, which under certain circumstances can develop into Crimes – Group violations of Public Order and mass riots. The protection of public order in the conduct of socio-political events is less related to the impact on individual behavior and implies, first of all, the ordering of Group Communication. For this purpose, the collection, location and movement of participants of the event is ensured, measures are taken to prevent their unorganized accumulation in certain places, that is, the flow of citizens and their behavior is regulated. The study of materials of emergency events that took place during mass events indicates that the lack of the necessary organizational support for them leads to serious consequences, very often with human casualties. Therefore, the holding of any mass events should be controlled by law enforcement agencies. Such regulation has become particularly important during the pandemic caused by the infectious disease COVID-2019.

Key words: administrative activities, National Police, mass events, Code of Conduct for Law Enforcement Officials, preventive and coercive measures.

Актуальність дослідження. Головною передумовою становлення України як правової держави є вироблення та впровадження дієвого механізму з урахуванням відповідних європейських стандартів дотримання принципу верховенства права в діяльності органів Національної поліції, забезпечення прав і свобод громадян, підтримання належного стану законності та правопорядку, особливо в разі застосування поліцією примусових заходів під час проведення різноманітних масових заходів. Особливо актуальності вказане питання набуває у зв'язку із додатковими обмеженнями, пов'язаними із запровадженням карантинних заходів в умовах пандемії, викликаній гострою респіраторною хворобою COVID-19.

Метою дослідження є розкриття сутності адміністративної діяльності органів Національної поліції під час проведення масових заходів, формулювання пропозицій щодо її вдосконалення з огляду на аналіз чин-

ного законодавства України й опрацювання теоретичних положень.

Стан дослідження. Проблемам адміністративної діяльності органів Національної поліції приділяли увагу науковці різних галузей знань. Серед робіт вчених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна виділити роботи А.М. Бандурки, О.І. Безпалової, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, В.В. Сокурєнка, Н.М. Тищенко, В.Г. Фатхутдінова, А.М. Школика. Усі вказані автори зробили вагомий внесок у розробку цієї проблематики, однак питання адміністративної діяльності органів Національної поліції під час проведення масових заходів потребують більш докладного вивчення.

Вивчення особливостей організації діяльності органів Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів потребує з'ясування теоретичного підґрунтя цього явища.

Адміністративною діяльністю Національної поліції є виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність із забезпечення адміністративно-правовими засобами публічної безпеки і порядку, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень, надання публічних послуг фізичним та юридичним особам. Така діяльність поліції провадиться на основі норм адміністративного права та є найбільш значною й великою за обсягом, до її реалізації задіяна більшість працівників.

Серед характерних рис адміністративної діяльності поліції можна виокремити такі:

1) виконавчо-розпорядчий характер. Адміністративна діяльність охоплює два взаємопов'язані напрями, а саме: виконавчу і розпорядчу діяльність. На поліцію покладено обов'язок реалізовувати (виконувати) рішення, які приймаються законодавчою владою у сфері публічного порядку. Здійснення цієї функції виконання неможливе без прийняття конкретних управлінських рішень із питань забезпечення публічної безпеки і порядку і контролю за їх виконанням;

2) підзаконність. Усі дії працівників поліції мають ґрунтуватись на положеннях Конституції України, законів України та підзаконних актів, сприяти точному та неухильному їх виконанню, здійснюватись в межах і порядку, визначеному чинним українським законодавством. Адміністративні акти (накази, інструкції, протоколи та постанови в справах про адміністративні правопорушення, приписи) також мають ґрунтуватись на нормах права;

3) державно-владний характер. Працівники поліції діють від імені держави, використовуючи владні повноваження в межах компетенції, що визначена законодавством України. Поліцейські в процесі виконання службових обов'язків із забезпечення публічної безпеки і порядку та боротьби із злочинністю виступають представниками влади та безпосередньо застосовують заходи примусу (адміністративне затримання, доставлення правопорушника до органу поліції, фізичну силу, спеціальні засоби, вогнепальну зброю, деякі види адміністративних стягнень тощо);

4) підпорядкованість та підконтрольність. Підпорядкованість дає змогу гарантувати втілення в життя державної політики у сфері правопорядку та боротьби із злочинністю завдяки чіткій субординації та ієрархії. Підконтрольність із боку державних органів та громадських організацій дає змогу мінімізувати порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб під час здійснення заходів із забезпечення публічної безпеки і порядку;

5) правозастосування в процесі адміністративної діяльності пов'язане переважно не із правопорушеннями, а з організацією втілення правових норм у життя, вирішенням численних організаційних питань, що виникають у процесі правомірної поведінки громадян, діяльності підприємств, установ, організацій (реєстрація автотранспортних засобів, організація дорожнього руху, забезпечення правил дозвільної системи, профілактична робота тощо) [1, с. 6].

Адміністративна діяльність органів поліції України регулюється за допомогою численних нормативно-правових актів, серед яких: закони України «Про Національну поліцію», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів», наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України».

З'ясовуючи зміст поняття «масові заходи», необхідно зауважити, що єдиного законодавчого визначення до цього часу не вироблено. Ця обставина обтяжує можливість розкрити характерні риси цього поняття та відмежувати його від інших явищ суспільного життя, пов'язаних зі скученням людей. Дефініції, наведені в наукових працях окремих дослідників періоду СРСР, ототожнювались із характеристикою окремих видів масових заходів, як правило, громадсько-політичних.

Щодо сучасної практики європейських держав, то як приклад можна навести визначення масового заходу, що міститься в Законі Угорської Республіки «Про забезпечення безпеки масових заходів» від 22 серпня 1997 року. Так, у ст. 3 Закону зазначається: «масовий захід» – це спортивний, театральний або розважальний захід, на якому можуть бути присутні, – якщо йдеться про стадіон, інший об'єкт, що не є будинком, або територію, на якій є змога провести масовий захід, – не менш ніж 1000 осіб, а якщо йдеться про спортивну залу або інший будинок, що уможливорює проведення масового заходу, – не менш як 300 осіб.

Офіційне визначення поняття масових заходів з'явилося у Наказі Міністерства внутрішніх справ України від 11.05.2010 р. № 170 «Про затвердження Інструкції про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку».

Так, вищезгадане розпорядження визначало масові заходи як заходи громадсько-політичного, релігійного, спортивного, культурно-видовищного характеру за участю значної кількості громадян, що проводяться з нагоди відзначення офіційних (державних), професійних, релігійних свят, пам'ятних дат, а також з ініціативи політичних партій, рухів, громадських об'єднань, релігійних конфесій, громад, окремих громадян, спортивних організацій, закладів культури тощо.

Однак у 2012 році вказаний наказ втратив чинність, й офіційне визначення зникло з нормативно-правової бази [2, с. 245].

Далі наведемо думки окремих науковців щодо поняття «масові заходи» в значенні певного орієнтира майбутньої законопроектної роботи.

Так, В.В. Ларін визначив масові заходи як сукупність дій соціального життя з участю великої кількості громадян, які здійснюються для задоволення політичних, духовних, фізичних та інших потреб громадян, постають формою реалізації їхніх прав і свобод, а також формою соціального спілкування між людьми і способом вироблення єдності установок особистості і суспільства загалом.

На думку Л.М. Колодкіна, під масовими заходами варто розуміти великі громадсько-політичні, спортивні, культурні та інші заходи, в яких бере участь велика кількість учасників, туристів, гостей та місцевого населення [3, с. 115].

Основними завданнями органів внутрішніх справ в умовах проведення масових заходів є охорона громадського порядку та забезпечення суспільної безпеки.

У цьому контексті слід згадати, що діяльність поліції має здійснюватись лише на законних підставах. Підтвердженням цього є ст. 8 Кодексу поведінки посадових осіб у процесі підтримання правопорядку, що затверджений Резолюцією № 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 року, яка передбачає, що посадові особи з підтримання правопорядку поважають закон і цей Кодекс. Використовуючи всі свої можливості, вони також запобігають і всіляко перешкоджають всім порушенням таких [4].

У процесі організації охорони правопорядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів передбачається застосування таких превентивних заходів:

а) на вулицях, площах, у парках, скверах: по зовнішньому периметру території проведення заходу – недо-

пущення проходу до місця заходів осіб, які знаходяться в стані сп'яніння, мають предмети, які можна використати для завдання тілесних ушкоджень; забезпечення безперешкодного проходу місцевих жителів до своїх помешкань, а працівників установ, підприємств, організацій – до місця роботи; створення міліцейських ланцюжків перед шляхами пересування протидіючих груп громадян; проїзд (відведення) автотранспорту; охорона важливих об'єктів, що знаходяться поблизу проведення заходу; поступова (планомірна) евакуація визначеними шляхами учасників і глядачів заходу після його завершення, організована посадка та безпечний проїзд комунальним транспортом;

б) під час піших походів: завчасне відведення транспорту від маршруту проведення заходу; зміна руху учасниками заходу від раніше визначеного маршруту; блокування проїжджої частини вулиць [5].

У разі виникнення групових порушень громадського порядку працівникам поліції необхідно: зажадати від організаторів заходу чи акції негайного припинення правопорушень їх учасниками, попередити про кримінальну відповідальність за їх вчинення та про можливе застосування сили та спеціальних засобів; зробити попередження вголос, а в разі значної відстані або звернення до великої групи людей – через гучномовці, не менше двох разів із наданням часу, достатнього для припинення правопорушення (одночасно організовується й проводиться документування протиправних дій учасників заходу); дати команду працівникам поліції негайно блокувати місце події, вимагати від учасників порушень їх припинення, попередити про застосування сили та спеціальних засобів, а в разі невиконання вимог – із застосуванням спеціальних засобів ужити заходів щодо припинення групових порушень громадського порядку шляхом поділу натовпу на дрібні групи та їх розсіювання, відокремлення та затримання активних учасників. Спеціальними засобами є сукупність пристроїв, приладів і предметів, спеціально виготовлених, конструктивно призначених і технічно придатних для захисту людей від ураження різними предметами (у тому числі від зброї), тимчасового (відворотного) ураження людини (правопорушника, супротивника), пригнічення чи обмеження волі людини (психологічної чи фізичної) шляхом здійснення впливу на неї чи предмети, що її оточують, із чітким регулюванням підстав і правил застосування таких засобів та службових тварин. Перелік спеціальних засобів, які можуть бути використані працівниками поліції, регламентується Законом України «Про Національну поліцію» [6].

У разі неможливості припинення групових порушень наявними силами, треба викликати додаткові сили (резерв), продовжуючи блокувати територію, випускаючи за її межі громадян, які знаходилися там випадково, затримуючи підозрілих осіб, у разі прибуття додаткових сил – провести повторну спробу припинення групових порушень громадського порядку та затримання правопорушників; після припинення порушень слідчо-оперативною групою здійснити огляд місця пригоди з метою виявлення речових доказів, встановлення свідків, злочинців, які втекли тощо; за заздальгід визначеними маршрутами провести відвід автотранспорту та громадян від місця групових порушень; дотримуватися заходів особистої безпеки, виявляти обережність і пересторогу, враховувати можливу негативну реакцію присутніх громадян, щоб своїми діями не ускладнювати обстановку; виявлення та затримання організаторів і активних учасників групових порушень громадського порядку негайно відправити до органу внутрішніх справ [7].

У підсумку, розкриваючи особливості застосування поліцією превентивних та примусових заходів як зразкову вимогу, варто використовувати ст. 2 Кодексу поведінки посадових осіб при підтриманні правопорядку,

яка передбачає, що у процесі виконання своїх обов'язків із підтримки правопорядку посадові особи поважають та захищають людську гідність і підтримують та захищають права людини щодо всіх осіб.

Окрему увагу варто приділити питанню проведення масових заходів в умовах пандемії, викликаній гострою респіраторною хворобою COVID-19, що спричинена коронавірусом SARS-CoV-2. Це зумовлено тим, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1100 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641» дію карантину на території України було продовжено до 31 грудня 2020 року [8].

Так, п. 10 вказаної постанови передбачено, що на території України на період дії карантину забороняється проведення масових культурних, у тому числі концертів, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних тощо заходів за участю більш як 20 осіб (у разі проведення заходів із кількістю учасників до 20 осіб організатор забезпечує дотримання між учасниками фізичної дистанції не менш як 1,5 м), крім проведення офіційних спортивних заходів, включених до Єдиного календарного плану фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів України, та матчів командних ігрових видів спорту професійних спортивних клубів без глядачів за умови дотримання учасниками таких заходів відповідних санітарних і протиепідемічних заходів та здійснення обов'язкового щоденного контролю за станом здоров'я учасників.

До того ж новелою стало запровадження так званого «карантину вихідного дня». Відповідно до п. 15 вищевказаної постанови додатково до обмежень, передбачених п. 10 цієї постанови, в період з 00:00 суботи до 00:00 понеділка на території України з 14 листопада 2020 р. до 30 листопада 2020 р. забороняється діяльність закладів культури і проведення культурних масових заходів, крім роботи суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом аудіовізуальних творів, зокрема здійснення кіно- та відеозйомки, за умови обмеження доступу до місця зйомки (знімального майданчика) сторонніх осіб та використання персоналом (крім акторів під час знімального процесу), залученим до виробництва аудіовізуального твору, респіраторів або захисних масок, у тому числі виготовлених самостійно. Діяльність суб'єктів господарювання, пов'язана з виробництвом аудіовізуальних творів, не є масовим заходом [9].

У разі порушення карантинних обмежень, у т.ч. вимог щодо проведення масових заходів, запроваджено адміністративну та кримінальну відповідальність. Так, ст. 44-3 КУпАП передбачає накладення штрафу на громадян від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 17 000 до 34 000 гривень) і на посадових осіб – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 34 000 до 170 000 гривень) [10].

Що стосується кримінальної відповідальності у вказаній сфері, то у ст. 325 Кримінального кодексу України (далі – КК України) встановлена відповідальність за порушення санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним хворобам та масовим отруєнням. Відмінність між адміністративною та кримінальною відповідальністю за порушення правил карантину полягає лише в настанні негативного наслідку у вигляді поширення захворювання за ст. 325 КК України, у той час як для адміністративної відповідальності достатньо самого факту протиправного діяння (без настання наслідків) [11].

Процедура притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 44-3 КУпАП розпочинається зі складання протоколу про адміністративне правопорушення за порушення правил карантину. Вказані протоколи мають право складати уповноважені на те суб'єкти, перелік яких знаходиться в КУпАП. Однак найчастіше ним виступає Національна поліція.

Після оформлення протоколу суб'єкт владних повноважень направляє його до суду, в якому й буде розглядатись справа про адміністративне правопорушення та який буде приймати рішення про притягнення чи непритягнення особи до адміністративної відповідальності. Розглядаючи справу, суддя має, зокрема, з'ясувати, чи правильно складено протокол про адміністративне правопорушення та чи можна за допомогою такого протоколу й доданих до нього матеріалів встановити наявність у діях відповідної особи складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44-3 КУпАП.

У разі неналежного складання працівниками поліції протоколу чи недопущення до нього достатніх доказів суд має закрити провадження у справі.

Висновки. Адміністративна діяльність органів Національної поліції під час проведення масових заходів має здійснюватися виключно на законних підставах. Це означає, що всі рішення поліції мають бути вмотивовані, обґрунтовані, вчинені на підставі чинного нормативно-правового акта з дотриманням відповідної процедури.

Участь громадян у масових заходах є однією з конституційних форм реалізації їх прав і свобод. Саме за

допомогою цього інституту громадяни мають змогу проявити особисту та групову ініціативу, виявити ставлення до будь-якого політичного, соціального чи іншого явища, вимагати від компетентних органів вирішення тих чи інших актуальних проблем. Масові заходи широко використовуються партіями, громадськими рухами, громадськими організаціями.

Важливе значення для проведення масових заходів мають науково обґрунтоване планування, використання передових форм і методів діяльності поліції під час охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю. Успішне виконання відповідних повноважень поліції залежить від з'ясування задач, чіткості і налагодженості дій особового складу в конкретних умовах несення служби.

Наостанок варто наголосити на нагальній потребі законодавчого врегулювання питання проведення масових заходів, а саме: прийняття відповідного закону, де знайшов би своє закріплення порядок організації та проведення зборів, демонстрацій, мітингів, пікетувань, зокрема вуличних, інших мирних масових заходів та акцій в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна діяльність Національної поліції : навчальний посібник / Калюк О.М., Константинов С.Ф., Куліков В.А. та ін. ; за ред. Кулікова В.А. Київ, 2016. 230 с.
2. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів Національної поліції. Особлива частина : підручник / Братель С.Г., Константинов С.Ф., Лошицький М.В. та ін. ; за ред. В.В. Коваленка, Ю.І. Римаренка. Тернопіль, 2011. 672 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ у питаннях та відповідях : навчальний посібник. Видання друге. Київ, 2014. 236 с.
4. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку: резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1979 р. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282 (дата звернення: 18.11.2020).
5. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ МВС від 10 серпня 2016 р. № 773. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16#Text> (дата звернення: 18.11.2020).
6. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 18.11.2020).
7. Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. № 2025 / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2025-98-p#Text> (дата звернення: 18.11.2020).
8. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2020 р. № 1100 / База даних «Законодавство України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-22-lipnya-2020-r-641-1100111120> (дата звернення: 18.11.2020).
9. Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641. База даних «Законодавство України». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-ta-zapr-641> (дата звернення 18.11.2020).
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.
11. Кримінальний Кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.