

К.В. Мамай,  
ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності НАВС

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ ГРУПОВИХ ПОРУШЕНЬ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА МАСОВИХ БЕЗПОРЯДКІВ

*У статті розглядаються питання організації діяльності поліції зарубіжних країн щодо попередження групових порушень громадського порядку та масових безпорядків. На основі аналізу запропоновано ряд змін, які мають підвищити рівень роботи міліції України у зазначеній сфері.*

**Ключові слова:** попередження групових порушень громадського порядку, масові безпорядки, централізована та децентралізована модель поліції, масові заходи, взаємодія з громадськістю під час охорони громадського порядку.

*В статье рассматриваются вопросы организации деятельности полиции зарубежных стран относительно предупреждения групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков. На основании анализа предложено ряд изменений, которые направлены на повышение уровня работы милиции Украины в обозначенной сфере.*

**Ключевые слова:** предупреждение групповых нарушений общественного порядка, массовые беспорядки, централизованная и децентрализованная модель полиции, взаимодействие с общественностью во время охраны общественного порядка.

*The issues about organizational activities of the police of foreign countries concerning the warning of the group breaking of public order and mass disorder are considered. On the basis of the analysis several proposals for the improvement of Ukrainian militia activities in this sphere are given.*

**Key words:** warning of group breaking of public order, mass disorder, centralized and decentralized models of the police, cooperation with public during guarding public order.

Охорона громадського порядку та недопущення групових порушень і масових безпорядків в усіх країнах покладається на відповідні органи – поліцію або міліцію

У будь-якій державі поліція, поряд з армією, органами забезпечення безпеки, пенітенціарними установами, відноситься до спеціальних органів, які покликані підтримувати порядок. Сьогодні більшість учених відзначають переважно репресивний характер поліцейської діяльності тільки в країнах з авторитарним чи тоталітарним режимами, де органи поліції є основним знаряддям для підтримки влади верховного правителя або партійно-номенклатурної еліти, для придушення будь-яких проявів опору офіційно визнаній ідеології. У країнах, орієнтованих на демократичний шлях розвитку, поліція розглядається винятково як правоохоронний орган, призначений для забезпечення “контролю над злочинністю”, стримування її за допомогою застосування тих засобів, які встановлені законом [1].

Проте до завдань поліції відносяться також і питання охорони громадського порядку та припинення групових порушень громадського порядку і масових безпорядків. Форми і методи діяльності поліції зарубіжних країн у згаданій сфері мають деякі відмінності у порівнянні з діяльністю міліції України і тому метою статті є визначення таких особливостей та можливості застосування їх в роботі міліції України.

Питання діяльності поліції зарубіжних країн почало активно вивчатися одразу після проголошення незалежності України. Було підготовлено декілька дисертаційних досліджень [2, 3], монографій [4, 5, 6] та велика кількість статей. Проте питання особливостей діяльності поліції зарубіжних країн саме в питаннях охорони

громадського порядку та попередження групових порушень громадського порядку і масових безпорядків конкретно не висвітлювалося.

Активно питання охорони громадського порядку та громадської безпеки і роботи поліції зарубіжних країн вивчалось під час підготовки і проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи з футболу (ЄВРО–2012). Було підготовлено цілий ряд посібників [7, 8, 9] в яких було розроблено пропозиції щодо дій міліції України в разі виникнення групових порушень громадського порядку та масових безпорядків. Аналізувалась робота поліції зарубіжних країн.

Слід зазначити, що вивчення досвіду діяльності поліції зарубіжних країн з попередження та припинення групових порушень громадського порядку та громадської безпеки, а також масових безпорядків дає можливість зробити ряд висновків.

Перш за все, як пишуть автори посібника “Організація діяльності поліції зарубіжних країн” [10], поліція при проведенні заходів з попередження та припинення групових порушень громадського порядку та масових безпорядків основним напрямом діяльності вважає попереджувальні заходи та роз’яснювальну роботу. Крім того, поліція за допомогою чітко розробленої системи нормативних документів визначає відповідальність осіб, які організують масові заходи і проводять їх.

Слід зазначити, що більшість країн західної демократії зіштовхнулися з проблемою вибору найбільш придатної моделі організації охорони громадського порядку на рубежі XIX–XX століть, коли створювалися сучасні служби поліції. У цей період ідеї самоврядування як фактора, що забезпечує розвиток демократії і громадського суспільства, розглядалися в числі найбільш прогресивних політико-правових теорій. Самоврядування стало відігравати провідну роль у здійсненні охорони порядку і громадської безпеки при одночасному обмеженні участі в цьому держави. Впроваджувана система базувалася на принципах децентралізації, що характеризується, з одного боку, домінуванням ліберальних поглядів на функціонування суспільства і громадського життя, а з іншої сторони – є відображенням специфічних особливостей розвитку тієї чи іншої країни. Тобто поліція ставала більш наближеною до населення.

Для України особливий інтерес становить досвід держав з вираженим демократичним режимом, що свідчить про неодмінне проектування системи влади в поліцейських організаційних структурах. У країнах, механізм соціального управління яких достатньою мірою децентралізований, поліцейські системи мають, як правило, багаторівневу побудову. Певна децентралізація поліцейських функцій разом з розмежуванням повноважень між судовою і виконавчою владою розглядаються як найважливіші умови демократії, гарантії дотримання рівноваги між потребами правоохоронної діяльності в застосуванні примусових заходів і необхідністю забезпечення прав і свобод громадян.

Водночас у західних поліцейських структурах частіше можна зустріти класифікацію, у якій три типи моделей охорони правопорядку виділяються за ступенем підпорядкованості органам державної влади: централізована, децентралізована (фрагментарна) та інтегрована [11, с. 19].

У країнах де правоохоронна система будується на принципах централізації, а це, як правило, унітарні держави з континентальною моделлю організації влади та управління, поліцейські сили знаходяться під прямим контролем національного уряду, і місцеві підрозділи поліції більше підпорядковані вищим органам управління, ніж місцевій владі. Сьогодні високий рівень централізації поліцейських сил має місце в Ізраїлі, Данії, Норвегії, Португалії, Фінляндії, Швеції, Японії та деяких інших країнах. У цих країнах поліція планує і застосовує системи попередження групових порушень громадського порядку та масових безпорядків на національному рівні.

Наприклад у Фінляндії, як і у всіх скандинавських країнах, поліція функціонує як централізований державний орган. Вона підпорядкована міністру внутрішніх справ. У МВС Фінляндії є Департамент поліції, що керує організаційно відособленими поліцейськими службами: кримінальною поліцією, поліцією безпеки, мобільною (дорожньою) поліцією та місцевими поліцейськими органами. Останні планують свою роботу в тісному співробітництві з провінційною владою і громадськими інститутами у формі різних поліцейських комітетів та рад.

На відміну від централізованої моделі фрагментарна модель характеризується високим ступенем децентралізації поліцейських сил і розподілом відповідальності за стан правопорядку між поліцейськими органами різного рівня. Як правило, вона прийнята в демократичних державах з федеративним устроєм, що належать до англосаксонської системи права і мають однойменну модель організації місцевого самоврядування. У цих країнах традиційні побоювання громадян із приводу потенційно можливих зловживань з боку державних силових структур призвели до створення мережі самостійних поліцейських агентств, максимально наближених до населення.

Найбільш ефективним прикладом реалізації такої моделі є США, де основний обсяг функцій із контролю за злочинністю і забезпеченню громадського порядку виконують невеликі місцеві поліцейські агентства, які не мають не тільки федерального підпорядкування, але і контролю на рівні штатів. Маючи статус муніципальної поліції, ці агентства підконтрольні органам місцевого самоврядування і підзвітні жителям відповідних територіальних утворень.

У сучасній Європі модель цілком децентралізованої поліції, організованої на принципах самоврядування, зберігається тільки у Швейцарії. У цій країні відсутній єдиний і монолітний корпус державної поліції. Чисельність органів правопорядку і принципи їх функціонування визначають окремі місцеві (кантональні) органи влади. Саме тому серед окремих кантональних округів відзначаються значні розходження в організації поліцейських служб. Усього в Швейцарії нараховується 26 кантональних корпусів поліції і більше 100 підрозділів поліції в громадах. Незважаючи на максимальну децентралізацію, у країні діють чітко налагоджені форми зв'язку і правила регіонального співробітництва у сфері правопорядку, що виробляються конфедерацією кантональних комендантів поліції Швейцарії та об'єднанням шефів міської поліції [11].

Третій, інтегрований тип організації поліцейської системи являє собою щось середнє між домінуючою в державному масштабі централізованою моделлю охорони правопорядку, що тяжіє до локальних форм, та фрагментарною моделлю. При такій помірковано децентралізованій формі організації місцеві поліцейські органи отримують право на певну самостійність, а центральна влада зберігає можливість здійснювати певний контроль за їх діяльністю. Нині це досить розповсюджена в зарубіжних країнах модель поліцейських сил. З деяким розходженням, обумовленим національними особливостями, така модель організації поліцейської діяльності використовується в Австралії, Австрії, Бразилії, Великобританії тощо.

Як конкретний приклад подібної системи охорони правопорядку можна привести Великобританію, яку прийнято вважати колискою сучасної поліції. У цій країні названа система ґрунтується на поєднанні повноважень держави та органів місцевого самоврядування у сфері правопорядку. До компетенції міністра внутрішніх справ, на якого покладена формальна відповідальність за охорону громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, не входить безпосереднє керівництво місцевою поліцією – поліцією графств. Однак за законом від 1964 р. він зобов'язаний здійснювати нагляд за роботою управління місцевих поліцейських органів, йому дане право звільняти невідповідних своїм посадам шефів-констеблів, які очолюють територіальні поліцейські управління.

Заснована на принципах демократії багаторічна практика організації поліцейської діяльності у Великобританії сприяла формуванню досить ефективних механізмів, що забезпечують вплив громадян на роботу, спрямовану на охорону громадського порядку та попередження групових порушень громадського порядку і масових безпорядків.

Своєрідною є організація поліції у Німеччині. У цій державі правоохоронна система має два рівні: федеральний і суб'єктів федерації – земель. В одних землях (Нижня Саксонія, Північна Рейн-Вестфалія, Саарланд, Шлезвінг-Гольштейн) поліція цілком або в більшості є державною, в інших (Баварія, Гессен) вона являє собою фактично муніципальну установу. Взаємодія поліцейських сил першого і другого рівнів здійснюється шляхом угод між МВС Німеччини і МВС земель, а також через постійно діючу раду міністрів внутрішніх справ земель [13].

До федеральних поліцейських служб належать: федеральне відомство кримінальної поліції, прикордонна поліція, інспекторат поліції загальної готовності, залізнична поліція, відомство охорони федерального парламенту. Поліція землі найчастіше складається з поліції з охорони громадського порядку, охоронної поліції, кримінальної поліції, поліції готовності і поліцейської адміністрації. Однак структура поліції землі залежить від традицій, історичних умов, фінансових можливостей конкретного адміністративно-територіального утворення. У складі охоронної поліції німецьких міст, крім служб, що здійснюють попередження і припинення правопорушень, є підрозділи комунальної поліції, що здійснюють функції контролю у сфері санітарії, торгівлі, надання послуг тощо.

Світова практика знає приклади й іншої тенденції, протилежної процесам “одержавлення” поліції. Так, у Франції, що була донедавна типовим представником країн з централізованою поліцейською моделлю, у 80-х роках ХХ століття пройшли реформи територіального самоврядування, що позначилися на системі організації французької поліції і помітно зменшили ступінь її централізації. Характерно, що становлення муніципальних поліцейських формувань у цій країні збіглося з дефіцитом місцевих бюджетів, однак платники податків, незадоволені діяльністю національної поліції, з розумінням поставилися до збільшення цільових “поліцейських” витрат [11, с. 9]. Сьогодні в країні є 7 тис. підрозділів муніципальної поліції, що створені і діють у містах з населенням менше 10 тис. жителів.

На сьогодні поліцейські формування, підпорядковані і фінансовані органами місцевої влади, існують практично у всіх закордонних державах, де визнається право населення на здійснення у тій чи іншій формі територіального самоврядування. Принципи створення і діяльності цих формувань зумовлені традиційним закріпленням за органами місцевого самоврядування повноважень у сфері охорони громадського порядку та попередження групових порушень громадського порядку і масових безпорядків, а також інтересами центральної адміністрації у концентрації зусиль підрозділів державної поліції у боротьбі з особливо небезпечними видами правопорушень.

У силу наявності певних національних особливостей і з урахуванням реалізованої моделі стану правопорядку розподіл компетенції між муніципальною і державною поліцією в різних країнах неоднаковий. Однак ряд принципів можна вважати загально визнаними. По-перше, муніципальна поліція зобов'язана керуватися державним законодавством і рішеннями національного уряду. По-друге, повноваження службовців муніципальної поліції обмежуються територією муніципального утворення, що обслуговується, і можуть бути розширені в особливих випадках тільки за рішенням центральної влади. По-третє, муніципальна поліція не повинна втручатись у межі “загальнонаціональної юрисдикції”, до якої, як правило, відносяться тяжкі злочини.

Досвід держав-членів Європейського Союзу свідчить про те, що з метою припинення масових заворушень, правоохоронцям у відповідності до законів про поліцію дозволено застосовувати озброєння, що відноситься до категорії не летальної.

Крім законодавчих актів, керівники поліції періодично видають вказівки щодо порядку і правил застосування спецзасобів. Наприклад, у Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі та Швеції встановлено порядок, який передбачає проведення попередніх переговорів з організаторами масових заходів з метою попередження подій, що можуть спровокувати заворушення, використання засобів протидії заворушенням, що мають мінімальний ризик спричинення летальних поранень та застосування сили поліцейськими припиняється одразу після досягнення результату.

Поліція Угорської республіки для забезпечення громадської безпеки може залучати поліцію швидкого реагування. Таке рішення приймає особисто керівник територіального управління поліції. У випадку ж масових безпорядків рішення щодо застосування правоохоронцями спеціальних засобів оборони приймає керівник поліції, на якого згідно з функціональними обов'язками покладена ця функція і який за дорученням керівництва Головного управління поліції на місці забезпечує проведення операції з припинення масових безпорядків. Зі спецтехніки, що належить цим підрозділам, є водометні установки, а також спеціально вивчені службові пси.

У більшості випадків особи, які порушували громадський порядок, вчиняють хуліганські дії під час масових заходів або стали учасниками масових безпорядків, можуть затримуватися поліцейськими на термін до 8 годин. За необхідності начальник територіального управління поліції, де знаходиться затриманий, може продовжити термін затримання хуліганів ще на 4 години.

Особи, які причетні до масових порушень громадського порядку і вчинення хуліганства та щодо яких може бути порушено кримінальну справу, затримуються угорською поліцією на термін до 72 годин.

Зважаючи на нещодавнє проведення в Україні такого масштабного масового заходу, як Чемпіонат Європи з футболу 2012 року, доцільним вбачається вивчення досвіду діяльності поліції зарубіжних країн під час проведення масових спортивних заходів. Такий досвід значною мірою був використаний нашими правоохоронцями для забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під Євро-2012. Але, на нашу думку, він може бути застосований у подальшій діяльності органів внутрішніх справ і не тільки під час масових заходів спортивного характеру, але громадсько-політичного, культурного тощо.

Особливостями роботи поліції зарубіжних країн щодо попередження футбольного хуліганства та масових безпорядків під час проведення футбольних матчів є проведення так званої “футбольної розвідки”, яку наші правоохоронні органи не проводять. Це з одного боку дає можливість попереджувати правопорушення, а з іншого володіти ситуацією під час проведення футбольних матчів.

**Висновки.** З огляду на вищевикладене, діяльність правоохоронних органів України при забезпеченні безпеки та правопорядку під час охорони громадського порядку при проведенні масових заходів має ґрунтуватися на таких елементах:

- залучення правоохоронців у цивільному одязі. Цей крок найбільш дієвий для врегулювання інцидентів, що можуть виникнути на під час проведення масових заходів. Він забезпечить присутність правоохоронців біля груп масового скупчення людей – джерел потенційного ризику та загроз, отримання на постійній основі надійної інформації щодо ситуації в їх середовищі, здійснення затримань правопорушників без привернення уваги агресивно налаштованих громадян тощо;

- взаємодія міліції та громадських формувань. У зв'язку із браком правоохоронців у полі зору громадян під час проведення масових заходів, повинна бути відпрацьована чітка координація дій цивільних осіб і міліції, підрозділи якої розташовуються за межами районів масового скупчення, щоб мати можливість ефективно реагувати на екстремальні ситуації, але водночас знаходитися поза зоною уваги мітингувальників, вболівальників тощо;

- обладнання місць масового скупчення технічними засобами спостереження має відповідати жорстким вимогам у цьому напрямі (наприклад стадіонів, під час проведення футбольних матчів). Це дасть можливість контролювати поведінку масового скупчення людей та прилеглої території, своєчасно втручатися у перебіг подій, припиняти правопорушення, а також зменшити кількість нарядів міліції на місцях;

- розташування в місцях проведення масових заходів місць для паркування транспортних засобів правоохоронних органів, аварійно-рятувальних підрозділів та швидкої медичної допомоги, а також окремих приміщень та обладнання їх комп'ютерною технікою, іншими засобами для роботи кризових груп з числа працівників правоохоронних органів;

- важливе значення при проведенні масових заходів мають науково-обґрунтоване планування, використання передових форм і методів діяльності органів внутрішніх справ під час охорони громадського порядку;

- необхідною умовою якісного проведення масових заходів є систематичний та об'єктивний контроль за їх здійсненням, який не тільки підвищує рівень організації і оперативно-службової діяльності органів і підрозділів, але й розкриває резерви в їх роботі;

- специфіка охорони громадського порядку при проведенні масових заходів, на відміну від звичайних умов, вимагає введення певного режиму обмежень, що дає можливість забезпечити належний порядок;

- вдале вирішення завдань охорони громадського порядку багато в чому залежить від чіткого виконання функціональних обов'язків усіма нарядами і взаємодії всіх задіяних служб;
- при розробці плану з охорони громадського порядку під час масового заходу, який відбувається на стадіоні, манежі та інших закритих об'єктах, важливе місце відводиться запуску глядачів та евакуації їх з об'єкта після закінчення заходу, оскільки саме тут прихована головна небезпека, пов'язана з важкими наслідками;
- створення умов для ефективного контролю за натовпом та гарантування безпеки мирних громадян.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Губанов А.В.* Полиция зарубежных стран : Организационно-правовые основы стратегии и тактика деятельности / А.В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 287 с.
2. *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 / В.О. Заросило. – К., 2003. – 236 с.
3. *Січкач В.О.* Використання досвіду поліції зарубіжних країн в діяльності міліції України по забезпеченню прав і свобод людини (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.О. Січкач ; Національн. університет держав. подат. служби. – Ірпінь, 2007. – 223 с.
4. *Проневич О.С.* Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: монографія / О.С. Проневич. – Х. : Ніканова, 2011. – 509 с.
5. *Матюхіна Н.П.* Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління: монографія / Н.П. Матюхіна. – Х. : Консум, 2001. – 130 с.
6. *Джурканин Т.Д.* Кадровое обеспечение полиции США : монографія / Т.Д. Джурканин, А.В. Негодченко, В.А. Сергевнин. – Днепропетровск : Лира ЛТД, 2003. – 360 с.
7. *Казміренко Л.І.* Психологічне забезпечення діяльності працівників міліції під час проведення масових спортивних заходів : навч. посіб. / Л.І. Казміренко, В.Г. Андросюк, В.Ц. Абрамян. – Чернівці, 2010. – 64 с.
8. Запобігання протиправній поведінці футбольних уболівальників : практ. посіб. / За заг. ред. О.В. Негодченка. – Дніпропетровськ, 2010. – 184 с.
9. Расистська та неонацистська символіка, що використовується футбольними фанатами : практ. посіб. / За заг. ред. В.Г. Фатхутдінова. – К., 2010 – 44 с.
10. *Заросило В.О.* Організація діяльності поліції зарубіжних країн / В.О. Заросило, В.О. Басс, І.Р. Курилін, С.І. Братков ; під заг. ред. ректора Академії управління МВС Гвоздецького В.Д. – ХмЦНТЕІ, 2007. – 249 с.
11. *Андреященко Т.П.* Полиция Франции, реформы полицейского управления 60-80-х годов и проблемы общественного порядка : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Государственное право и управление ; советское строительство ; административное право ; финансовое право” / Т.П. Андреященко. – М., 1990. – 19 с.
12. *Кратінов А.В.* Специфіка діяльності органів внутрішніх справ під час охорони громадського порядку в умовах масового скупчення людей і взаємодія з місцевими адміністраціями й органами місцевого самоврядування з метою запобігання груповим порушенням громадського порядку / А.В. Кратінов // Організаційно-правові основи взаємодії ОВС із місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування щодо запобігання масовим заворушенням і груповим порушенням громадського порядку та їх припинення : наук.-практ. рек. / [Бесчастний В.М. та ін.] ; за заг. ред. В.М. Бесчастного ; МВС України, Донец. юрид. ін.-т, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Є.О. Дідоренка. – Донецьк, 2009. – С. 124–130.
13. *Фатхутдінов В.Г.* Визначення небезпеки порушення правопорядку під час проведення масових заходів : досвід країн-членів ЄС / В.Г. Фатхутдінов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 18–29.

Отримано 22.02.2013