

УДК 351.74

М.В. ГОЛУБ, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Ключові слова: взаємодія, органи внутрішніх справ, органи державної виконавчої служби, масові заходи

Відповідно до ст.39 Конституції України громадяни мають право збиратись мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [1].

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватись судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Це положення є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду, віросповідання, висловлення своєї думки та свого ставлення до подій, які відбуваються. При здійсненні цих прав і свобод не повинно бути посягань на них, честь та гідність інших людей. За Конституцією України (ч.1 ст.68) кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України [1]. Свобода мирних зібрань також захищається ст.11 Європейської Конвенції [2] про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою її здійснення не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки.

Дану проблематику було висвітлено в роботах О.М. Бандурки, А.Т. Комзюка, О.І. Бес-

палової, але в них не було враховано загострення громадсько-політичної ситуації, яка склалася в окремих регіонах України впродовж 2014–2015 років, наслідками якої з'явилася суттєва активізація певних груп населення, а саме збільшення кількості масових заходів. Тому метою статті є дослідження взаємодії органів внутрішніх справ та державної виконавчої служби під час проведення масових заходів. Її новизна полягає в авторському погляді на стан означеної взаємодії.

Під мирними зібраннями можна розуміти масові заходи громадян, відкриті та доступні кожному, хто бажає взяти в них участь. Вони, як правило, проводяться з метою вираження ставлення тих чи інших об'єднань громадян до проблем у суспільстві, привернення до цих проблем уваги діючої влади та інших груп населення. У повідомленні про мирне зібрання вказується організатор, його адреса та телефон, дата, час, місце та форма його проведення, а також орієнтовна кількість учасників. Повідомлення подається до виконавчого комітету місцевої ради чи відповідної державної адміністрації, на території якої планується мирне зібрання.

Доцільно повідомляти місцевий орган влади про проведення зібрання з метою забезпечення безпеки його учасників. Краще зробити це заздалегідь, якщо можливо не пізніше ніж за один день. Заборона мирного зібрання може відбуватись виключно Окружним адміністративним судом відповідно до ст.182 Кодексу адміністративного судочинства України [3]. Виконання такого рішення здійснюється негайно державною виконавчою службою, як правило, при участі співробітників міліції. Припинення проведення мирного зібрання міліцією без рішення суду може відбуватись лише при загрозі масовим заворушенням чи вчиненні злочинів. Органи місцевої влади не можуть самостійно заборонити проведення мирного зібрання. Міліція зобов'язана безкоштовно забезпечувати громадський порядок та безпеку громадян – учасників акції.

В оперативно-службовій діяльності органів внутрішніх справ Харківської області важли-

ве місце займає охорона громадського порядку під час проведення масових заходів з великим скупченням людей.

За дев'ять місяців 2014 року на території Харківської області відбулось 6468 (торік – 7905, -18,2 %) масових заходів, у яких прийняли участь близько 4 млн 025 тис. громадян (торік – понад 4 млн 085 тис. громадян, -1,5 %). До охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян залучались 43179 (торік – 36416, 18,6 %) працівників міліції та 0 (торік – 2525, -100 %) військовослужбовців Національної гвардії України. Особовий склад підрозділів Національної гвардії України залучено до охорони стратегічно важливих об'єктів, розташованих на території міста Харкова та області.

Згідно проведеного аналізу, зменшилась кількість наступних видів масових заходів: релігійного (з 4923 до 2561, -48,0 %), спортивного (з 148 до 126, -14,9 %), культурно-видовищного (з 516 до 304, -41,1 %) характеру, інших масових заходів (з 2125 до 1499, -29,5 %). В свою чергу, збільшилась кількість проведених заходів політичного (з 175 до 1958, в 11,2 разів) та соціально-економічного (з 18 до 21, 16,7 %) характеру.

За поточний рік на території міста Харкова та області проведено понад 690 масових заходів у яких прийняло участь більше 1 тис. громадян. Здебільшого це спортивно-масові заходи (футбольні матчі, легкоатлетичні марафони), релігійні заходи (Водохреща, Великдень, Трійця) та культурно-масові заходи пов'язані із відзначенням пам'ятних дат в історії держави та міста Харкова (День Перемоги, День Конституції, День Державного Прапора, День звільнення міста Харкова від загарбників під час Другої світової війни).

У зв'язку з підвищеною вірогідністю виникнення під час проведення масових заходів конфліктних ситуацій між прихильниками різнополярних поглядів на процеси євроінтеграції, що протикають в країні, з боку працівників міліції були заподіяні підвишені заходи по забезпеченню громадської безпеки. В разі порушення норм діючого законодавства, до

правопорушників вживались відповідні заходи реагування.

Протягом поточного року під час проведення масових заходів задокументовано 18 адміністративних правопорушень за ознаками ст.185-1 КУАП [4] за фактом порушення порядку їх проведення (за аналогічний термін минулого року порушень при проведенні масових заходів встановлено не було та адміністративні матеріали не склались).

Одним з найбільш резонансних порушень громадського порядку стали події у центральній частині міста Харкова 22.06.2014 р. З додержанням вимог ст.39 Конституції України, у зазначений день на території міста Харкова планувалось проведення ряду масових заходів, в тому числі пішої ходи за маршрутом: сквер Перемоги – вул. Сумська – площа Свободи – пам'ятник В.І. Леніну, організованої Харківською обласною громадською організацією «Всеукраїнським союзом радянських офіцерів», Харківським міським комітетом Комуністичної партії України, Харківською обласною організацією «За майбутнє дітей України». Мета заходів: з нагоди Дня Скорботи. Заявлена кількість учасників – до 1000 громадян. Незважаючи на рішення органів суду про обмеження проведення вказаного масового заходу шляхом його заборони, організаторами захід був проведений.

Працівниками міліції були доставлені до Київського РВ Харківського міського управління 24 особи з числа учасників зазначеної ходи, які знаходились біля пам'ятника В.І. Леніну. У відношенні найбільш активних правопорушників, в тому числі і організаторів пішої ходи по вул. Сумській від скверу Перемоги до площі Свободи, зібрано 9 адміністративних матеріалів за ст.185-1 КУАП [4] (порушення порядку організації і проведення зібрань, мітингів, демонстрацій). З іншими доставленими громадянами проведена профілактична бесіда.

У відповідності до проведеного аналізу встановлено, що про обмеження проведення масових заходів на території обслуговування, керівництво Головного управління МВС

Україні в Харківській області та підрозділів йому підпорядкованих до органів суду з відповідними зверненнями не зверталось. Із зверненнями про обмеження проведення масових заходів до органів суду здебільшого звертаються представники місцевих органів влади та самоврядування. Згідно ст.7 та ст.11 Закону України «Про виконавче провадження» [5], для проведення виконавчих дій державний виконавець за необхідності залучає працівників органів внутрішніх справ. Про прийняття рішення органами суду про обмеження права проведення будь-якого масового заходу, працівники міліції сповіщаються органами Державної виконавчої служби завчасно згідно наказу МВС України та Міністерства юстиції України № 607/56/5 від 25.06.2002 р. [5]. При отриманні відповідної постанови державного виконавця про залучення працівників органів внутрішніх справ для охорони громадського порядку при проведенні виконавчих дій, забезпечення безпеки працівників ДВС не пізніше ніж за три дні до запланованого початку масового заходу керівник територіального органу внутрішніх справ залежно від місця проведення масового заходу, оперативної інформації про наміри організаторів та учасників заходу, характеристики заходів, які раніш проводили організатори даних заходів (як вони себе поводити, чи були порушення громадського порядку з їх боку), складності оперативної обстановки як безпосередньо у місті проведення, так і на прилеглий території, можливості втручання сил протилежної політичної направленості, видає розпорядження про виділення необхідної кількості особового складу.

Враховуючи досвід дій працівників державної виконавчої служби та залучених до проведення виконавчих дій працівників міліції при проведенні масових заходів, виникає необхідність зупинитись на деяких проблемних питаннях, а саме:

1. В зв'язку з тим, що (особливо це стосується масових заходів у період з березня поточного року по теперішній час) є випадки, коли у зв'язку з оперативною обстановкою

особовий склад міліції та Державної виконавчої служби вимушений діяти таким чином, що під час виконання виконавчих дій виникають проблеми у належному забезпеченні громадського порядку. В зв'язку з тим є нагальна потреба внести доповнення в положення наказу МВС та Мінюсту № 607/58/5 від 25.06.2002 р. [6], які б передбачали визначення конкретного керівника сумісними групами, до складу яких входять представники ДВС та співробітники міліції. В цьому доповненні необхідно не тільки визначити посадову особу, яка повинна керувати діями таких груп, а й чітко визначити права, обов'язки та ступінь відповідальності цього керівника. Необхідно, щоб вищезазначений керівник був присутній як на інструктивних нарадах, так і безпосередньо на інструктажі перед початком проведення заходів по забезпеченню охорони громадського порядку, володів загальною розстановкою сил та засобів, які задіяні на ОПІ даного заходу, також володів оперативною інформацією про можливі ускладнення оперативної обстановки під час проведення заходу. Професійно грамотні дії керівника сумісних груп, його швидке та адекватне реагування в разі загострення ситуації дадуть змогу співробітникам ДВС не тільки у повному обсязі виконати необхідні виконавчі дії, а й будуть запорукою їх особистої безпеки.

2. Також існує нагальна потреба у створенні у складі Державної виконавчої служби підрозділу силової підтримки. Це питання стало вельми актуальним при проведенні аналізу проходження процесу виконання судових рішень під час масових заходів, в першу чергу політичної спрямованості. На жаль, є непоодинокі приклади, коли при проведенні виконавчих дій співробітниками ДВС присутність працівників міліції (березень-червень 2014 року, проведення масових заходів на території Дзержинського району міста Харкова) викликає у учасників цих заходів підвищену агресію, яка переростає у групові хуліганські дії, сутички з працівниками ОВС, непокору законним вимогам працівників міліції, пошкодженню адміністративних будівель тощо. У той же час

присутність при виконанні судових рішень виключно співробітників Державної виконавчої служби, частина з яких була би безпосередньо судовими виконавцями, а частина – представниками підрозділу силової підтримки тієї ж служби (у відповідному форменому одязі) майже завжди сприймається учасниками масових заходів менш агресивно. Така організація проведення виконання судових рішень під час проведення масових заходів значно спрощує вирішення питання про призначення посадової особи – керівника так званих сумісних груп. У разі участі у таких групах замість працівників міліції співробітників силового підрозділу ДВС автоматично вирішується питання про керівника – цим керівником повинен бути представник служби ДВС. Цей факт виключає можливі спірні моменти між правоохоронними службами. Це особливо важливо ще й тому, що дії великого скупчення людей частіше бувають непередбаченими і, як правило, в сторону погіршення оперативної обстановки.

Приклад такої організації виконання судових рішень ми бачимо як в багатьох західно-європейських країнах так і на пострадянському просторі. Але приклад, який заслуговує найбільш прискіпливої уваги – це приклад організації роботи служби федеральних маршалів США, яка передбачає не тільки безпосереднє виконання судових рішень, а в разі необхідності, і силові дії.

3. Враховуючи вищевикладене, дуже важливо під час виконання рішення суду, особливо це стосується дій сумісних груп (співробітників ДВС та міліції), використовувати можливості фото- і кінофіксації. Ці дії цілком законні (ст.11 Закону України «Про виконавче провадження») та необхідні для подальшої кваліфікації дій громадян при можливих порушеннях громадського порядку, ідентифікації особи правопорушників та підтвердження правомірності дій правоохоронців у тому числі і в разі можливого оскарження їх дій з боку учасників акцій.

4. В зв'язку з тим, що на даний час відсутня належна правова база, регламентуюча су-

місні дії співробітників органів внутрішніх справ та державної виконавчої служби при проведенні виконавчого провадження під час масових заходів, вважатиме за доцільне додати до глави 7 Закону України «Про виконавче провадження» статтю, в якій законодавчо були б закріплені положення процесу виконання рішення суду про обмеження права на проведення масових заходів шляхом їх заборони.

5. На даний час відсутня практика проведення сумісних занять зі співробітниками органів внутрішніх справ та державною виконавчою службою. Вважаємо за доцільне ввести в систему занять з професійної підготовки співробітників зазначених підрозділів цикл занять, в ході яких розробляти та відпрацьовувати алгоритм дій при забезпеченні як належного стану охорони громадського порядку так і в разі виконання відповідного рішення суду.

Враховуючи вищевикладене, зазначимо, що кінцевий результат дій всіх правоохоронних служб при забезпеченні масових заходів – це належний стан громадського порядку перед, під час та після проведення їх проведення. Необхідною умовою цього результату – є налагоджена взаємодія між зазначеними службами, в тому числі на певному етапі сумісні скоординовані дії міліції та Державної виконавчої служби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Голос України. – 10.01.2001. – № 3.
3. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР України. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
5. Закон України «Про виконавче провадження»: від 21.04.1999 р. [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-14>.

6. Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії органів внутрішніх справ України та орга-

нів державної виконавчої служби при примусовому виконанні рішень судів та інших органів (посадових осіб)» : від 25.06.2002 р., № 607/56/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0541-02>.

Голуб М. В. Взаємодія органів внутрішніх справ та державної виконавчої служби під час проведення масових заходів / М. В. Голуб // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 84–88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_17.pdf

Виконано аналіз тенденцій щодо посилення суспільно-політичної активності громадян; відображені роль і завдання ОВС та виконавчої служби на етапі підготовки та проведення масових заходів в умовах загострення суспільно-політичної обстановки, активізації певних груп населення. Акцентовано увагу на взаємодії всіх служб ОВС (оперативних, зовнішніх, експертних та ін.), Виконавчої служби, судових органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій як необхідної умови дотримання чинного законодавства при забезпеченні охорони громадського порядку під час даних заходів.

Голуб Н.В. Взаимодействие органов внутренних дел и государственной исполнительной службы во время проведения массовых мероприятий

Выполнен анализ тенденций по усилению общественно-политической активности граждан; отражены роль и задачи ОВД и исполнительной службы на этапе подготовки и проведения массовых мероприятий в условиях обострения общественно-политической обстановки, активизации определенных групп населения. Акцентируется внимание на взаимодействии всех служб ОВД (оперативных, наружных, экспертных и др.), исполнительной службы, судебных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций как необходимым условии соблюдения действующего законодательства при обеспечении охраны общественного порядка во время данных мероприятий.

Golub N.V. Interaction of the Interior and the State Executive Service during Public Events

The analysis of trends to enhance the socio-political activity of citizens; reflects the role and tasks of the police department and executive services at the stage of preparation and holding of mass actions in face of the deteriorating socio-political situation, activation of specific populations. The attention is focused on the interaction of all bodies of internal affairs (operational, external, expert and others), Executive service, the judiciary, local government, non-governmental organizations as a necessary condition of compliance with current legislation, while ensuring the protection of public order during these activities.