

ПРОАКТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ ЯК ОСНОВА СКАНДИНАВСЬКОЇ МОДЕЛІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Ульянов О. І.

Стаття присвячена актуальному питанню організації, проведення масових заходів та діяльності Національної поліції України щодо забезпечення належних умов для реалізації громадянами права на мирні зібрання, закріпленого Конституцією України. Автором наголошено, що більшість основоположних прав громадян, закріплених в Основному Законі держави, реалізуються у сфері публічного порядку, що вимагає від держави створення належних умов для реалізації цих прав.

Центральним органом виконавчої влади, на який покладено забезпечення реалізації права на мирні зібрання, є Національна поліція України. Для виконання цього завдання поліції необхідно постійно вдосконалювати професійну діяльність, спираючись на міжнародний досвід у зазначеній сфері.

У статті розкрито особливості та переваги Скандинавської моделі охорони громадського порядку та безпеки під час масових заходів.

Автором акцентовано увагу на проактивній діяльності поліції, яка спрямована на упередження правопорушень та співпрацю з громадськістю, що є вираженням саме Скандинавської моделі охорони публічного порядку під час проведення масового заходу.

Встановлено, що однією з проблем реалізації Скандинавської моделі є відсутність спеціального закону про проведення масових заходів. Одним з ключових елементів нової концепції охорони громадського порядку є запровадження «поліції діалогу». Чотири стовпи цього підходу: по-перше, отримати якомога більше знань про склад будь-якого натовпу, по-друге, навчитися розрізняти різні частини натовпу та визначати, де є ризики, по-третє, вести постійний діалог та спілкування з організаторами заходів та членами натовпу і, нарешті, сприяння. Для реалізації основного принципу «поліції діалогу», який передбачає зв'язок між поліцією та організаторами масових заходів, важливо встановити чіткий порядок повідомлення про такі події. Обґрунтована необхідність прийняття спеціального закону про масові заходи в Україні, а також визначення порядку повідомлення про масові заходи, що повинне подаватися до органів Національної поліції.

Ключові слова: поліція, публічний порядок, проактивна діяльність, скандинавська модель, масові заходи, поліція діалогу.

Ulianov O. I. Proactive activity of the police as the basis of the Scandinavian model of protection of public order during mass events

The article is devoted to the topical issue of organizing, holding mass events and the activities of the National Police of Ukraine to ensure safe conditions for citizens to realize their right to peaceful assembly, enshrined in the Constitution of Ukraine. The author noted that most of the fundamental rights of citizens enshrined in the Basic Law of the state are implemented in the sphere of public order, which requires the state to provide appropriate conditions for the implementation of these rights.

The legal basis for holding mass events in Ukraine is analyzed. It is established that the lack of a special law on holding mass events is one of the problems of realization of the Scandinavian model. The National Police of Ukraine is the central body of executive power entrusted with ensuring the realization of the right to peaceful assembly. To fulfill this task, the police must constantly improve their professional activities, based on international experience in this area.

The article reveals the features and advantages of the Scandinavian model of public order and security during public events.

The attention is focused on the proactive activity of the police, which is aimed at preventing offenses and cooperation with the public, which is an expression of the Scandinavian model of public order protection during a mass event.

One of the problems with the implementation of the Scandinavian model is the lack of a special law on mass events. One of the key elements of the new concept of public order protection is the introduction of "dialogue police". There are four points of view of this approach - first, get as much knowledge as possible about the composition of any crowd, second, learn to distinguish between different parts of the crowd and identify the possible risks, third, constant dialogue and communication with event organizers and crowd members and finally, assistance. To implement the basic principle of the "dialogue policing", which provides communication between the police

and the organizers of mass events, it is important to establish a clear procedure for notification of such events. The necessity of adopting a special law on public events in Ukraine, as well as determining the procedure for notification of public events that must be submitted to the national police, has been substantiated.

Key words: *police, public order, proactive activity, Scandinavian model, mass events, dialogue police.*

Постановка проблеми. Більшість основоположних прав громадян України, закріплених у Конституції України, реалізуються у сфері публічного порядку, у зв'язку з чим держава повинна створити належні умови для їх реалізації.

Одним із основоположних прав, закріплених у ст. 39 Конституції, є право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися 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 [1].

Слід зазначити, що право громадян на масові заходи закріплене на конституційному рівні багатьох країн світу. Важливим у цьому аспекті є те, що в окремих зарубіжних країнах механізм реалізації конституційного права на мирні зібрання регламентовано на рівні спеціальних законів.

В Україні нормативно-правові акти, які врегульовували б порядок проведення масових заходів, відсутні. Разом із тим ключовим моментом ст. 39 Конституції України є питання завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання. Питання є вкрай важливим для діяльності правоохоронних органів, тому за конституційним зверненням МВС України до Конституційного Суду щодо трактування поняття «завчасне сповіщення» про проведення мирного заходу було прийнято рішення, що положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежу-

вати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас давати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання [2].

Такий стан законодавчої невизначеності, з одного боку, не дає можливості громадянам повною мірою реалізувати своє право на мирні зібрання, а з іншого - підготуватися та на належному рівні забезпечити проведення вказаних заходів правоохоронними органами, насамперед Національною поліцією України, яка є суб'єктом забезпечення належного рівня публічної безпеки та порядку. При цьому варто відзначити, що з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію України» концептуально змінено парадигму роботи органів Національної поліції на проактивну модель, яка в тому числі передбачає налагодження комунікації, відкритість та партнерство під час здійснення заходів з охорони публічного порядку, проведення масових заходів, забезпечення прав та інтересів громадян.

Особливої актуальності це питання набуває у світлі впровадження міжнародного досвіду у сфері діяльності органів Національної поліції. Насамперед щодо впровадження Скандинавської моделі охорони публічного порядку під час проведення масового заходу, яка ґрунтується на ефективній комунікації з учасниками та організаторами масових заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науковій літературі питання, присвячені праву на мирні зібрання та діяльності правоохоронних органів щодо забезпечення їх реалізації, досліджували такі вчені, як: Л.К. Байрачна, І.В. Власенко, М.Я. Гуцуляк, М.М. Денісова, О.С. Денісова, А.Б. Мельник, О.С. Проневич, С.П. Рабінович, М.Л. Середа, О.В. Січкара, О.С. Складар, О.І. Ульянов, А.Є. Шевченко, Л.В. Ярмол та інші.

М.Л. Середа в дисертаційній праці «Право на мирні зібрання: теоретичні, практичні та порівняльно-правові аспекти» дослідив право на свободу мирних зібрань, його генезис і розвиток, практику національних та міжнародних судів

щодо реалізації цього права [3].

Л.В. Ярмол у науковій праці «Право на мирні зібрання: до уточнення загальнотеоретичної характеристики» розкрила загальнотеоретичні аспекти права на мирні зібрання. Дослідниця проаналізувала поняття, значення права на мирні зібрання та охарактеризувала основні ознаки мирного зібрання, сформулювала пропозиції до законодавства України щодо покращення механізму юридичного забезпечення права на мирні зібрання [4].

Л.К. Байрачна, дослідивши питання права на свободу мирних зібрань у розрізі теорії та судової практики, зробила висновок, що свобода мирних зібрань є одним із базових елементів конституційно-правового статусу громадянина, інструментом безпосередньої демократії, формою реалізації громадянської активності. За допомогою проведення й організації мирних зібрань суспільство може висловити свою згоду або протест проти політики, яку проводить держава [5].

Питанню діяльності поліції у сфері охорони публічного порядку під час проведення масових заходів присвячені роботи дослідників правоохоронних органів.

Так, О.С. Скляр у роботі «Історико-правовий аспект початку діяльності поліції діалогу в Україні» розглянув історико-правовий аспект розвитку і діяльності поліції діалогу в Україні згідно з чотирма принципами Скандинавської моделі та визначив, що перспективними напрямками подальших наукових досліджень є практичне опрацювання Скандинавської моделі, розробка групових дій поліції діалогу, однострою поліції діалогу та їх засобів захисту, тактичних схем розташування та роботи в натовпі, способи підвищення іміджу поліції діалогу, порядок взаємодії підрозділів, організація ефективного управління та командування силами та засобами поліції діалогу із забезпеченням особистої безпеки особового складу в типових та екстремальних ситуаціях тощо [6, с. 58, 62].

І.В. Власенко, дослідивши питання щодо особливості оцінки обстановки під час організації охорони публічного порядку за Скандинавською моделлю, зробив висновок, що розробка нових методів, методик та способів протидії порушенням публічного порядку на масових заходах у розрізі запровадженої у 2018 році Скандинавської моделі в Україні є одним з основних завдань науковців МВС України. Адаптування Скандинавської моделі до українського законодавства та суспільного буття необхідне для підвищення ефективності правоохоронної діяльності в Укра-

їні загалом. Дослідження саме оцінки обстановки дозволяє ліквідувати можливі подальші помилки у наступних діях правоохоронців [7].

Мета статті - розкрити сутність проактивної діяльності поліції як основи Скандинавської моделі охорони громадського порядку під час проведення масових заходів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зміцнення гарантій прав громадян у сфері публічного порядку залежить не лише від оновлення законодавства, а й від удосконалення: а) організаційної структури поліції; б) підвищення кваліфікації співробітників цих органів; в) технічного, матеріального та психологічного забезпечення; г) упровадження позитивного міжнародного досвіду в національну практику. Кожен із зазначених напрямів, від якого залежить підвищення ефективності діяльності органів Національної поліції щодо охорони і захисту прав громадян у сфері публічного порядку, має велике значення, однак їх реалізація для досягнення високих результатів має відбуватися комплексно.

Вагоме значення для впровадження нових практик з охорони публічного порядку, взаємодії Національної поліції з державними і громадськими інституціями у цій сфері має вивчення міжнародного досвіду діяльності правоохоронних органів та можливості його запровадження в національній практиці. Вивчення і впровадження міжнародного досвіду може відбуватися як через реалізацію програм академічної освітньої та наукової мобільності представниками закладів вищої освіти України та зарубіжних країн, так і завдяки співпраці Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України з відповідними правоохоронними органами зарубіжних країн. Застосування передових європейських практик у діяльності Національної поліції має вагоме значення для забезпечення прав та інтересів громадян та є важливим напрямом реалізації Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу (далі - ЄС) [8].

Проактивна діяльність поліції (міліції) безпосереднім чином впливає на рівень відчуття безпеки населення, що в провідних європейських державах визнано одним з основоположних критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції (міліції) як спеціалізованого інституту виконавчої влади, покликаною здійснювати превенцію правопорушень, а також виявляти і нейтралізувати загрози для публічної безпеки та порядку. Відчуття безпеки зумовлене рівнем розвитку суспільства, ефективністю діяльності правоохоронних органів,

рівнем правової культури та домінуючою системою цінностей.

До проактивних форм діяльності поліції вчений відносить:

- реалізацію системних практичних заходів у рамках цільових поліцейських превентивних програм;

- налагодження партнерської взаємодії з населенням;

- створення у громадських місцях поліцейських офісів (мінідільниць);

- залучення членів територіальних громад до участі у заходах з охорони публічного порядку, особливо забезпечення пішого патрулювання з метою підвищення щільності поліцейських сил і досягнення ефекту присутності;

- виявлення та артикуляції наявних проблем і пошуку оптимальних шляхів їх вирішення [9].

Н.Д. Туз, дослідивши питання управління силами поліції під час проведення масових заходів відповідно до Скандинавської моделі охорони публічного порядку та безпеки, окреслює основні напрями її діяльності, а саме:

- 1) сприяння успішній реалізації того чи іншого масового заходу й досягненню його цілей;

- 2) створення безпечних умов для учасників і організаторів масового заходу та дотримання встановлених правил поведінки;

- 3) підтримання нормальних умов життєдіяльності населення території, де проводиться масовий захід, і максимально можливого збереження звичного ритму життя громадян;

- 4) своєчасне запобігання та попередження виникнення надзвичайних ситуацій, проявів організованої злочинності, групових правопорушень, екстремізму, загрози життю та здоров'ю громадян, завданню збитків підприємствам, установам, організаціям чи окремим громадам;

- 5) швидке реагування та припинення у разі виникнення порушень публічного порядку, злочинів тощо;

- 6) притягнення до адміністративної відповідальності порушників публічного порядку;

- 7) забезпечення безпеки дорожнього руху, пожежної безпеки, належних санітарно-епідеміологічних умов під час проведення масового заходу;

- 8) недопущення одночасного послаблення публічної безпеки та порядку на тій території, де масовий захід безпосередньо не проводиться, тощо [10, с. 9].

Слід зазначити, що перелічені вченим алгоритми діяльності поліції щодо забезпечення без-

пеки та порядку під час проведення масових заходів тісно переплітаються зі складниками чотирьох принципів деескалації, що передбачені Скандинавською моделлю охорони публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів.

Перший принцип - знання (володіння інформацією) - норми, цінності, наміри, цілі, план дій, історія участі в інших зібраннях дає змогу поліції зрозуміти інтереси й цілі кожної з груп, які планують брати участь у масовому заході, та сприяти досягненню ними своїх законних цілей. Інформація збирається до заходу, під час його проведення та після заходу.

Для поліції важливо знати, які цінності панують усередині тієї чи іншої групи людей, що в їхньому розумінні є неприйнятним (і навпаки) та може сприйнятись як загроза чи навіть образа. Завдяки такій інформації можна зрозуміти, яку форму взаємодії необхідно вибрати з групою, а здебільшого утриматись від певних проявів з боку поліції, і що прогнозовано може призвести до виникнення конфліктів між нею та учасниками масового зібрання. Для досягнення таких цілей здебільшого важливим є залучення фахівців, що є компетентними стосовно окремих соціальних груп, зокрема національних та релігійних спільнот [11].

Другий принцип - сприяння, намагання сприяти організаторам та учасникам зібрання у досягненні їхніх законних цілей. Більшість людей, які беруть участь у масовому заході, не тільки запобігають виникненню напруження, а й мають мирні наміри. Сприяючи проведенню мирних зібрань, поліція не тільки запобігає виникненню напруження, а й користується підтримкою учасників у забезпеченні громадського порядку на масовому заході.

Третій принцип - комунікація, поліція має здійснювати активну комунікацію для встановлення зв'язку (дружніх відносин) з учасниками заходу і створення фундаменту для запобігання конфлікту у майбутньому. Комунікантами виступають:

- поліція діалогу;

- речники;

- усі залучені працівники поліції.

Велике значення має проведення брифінгів (інструктажів) за участю керівників усіх рівнів.

Четвертий принцип - диференціація, принцип, який полягає у тому, щоб не ставитися до всіх учасників масового заходу так, ніби вони всі однакові (теорія Гюстава Лебона). Група людей ніколи не буває однорідною від початку, але поведінка її членів може набути рис, характерних для однорідної.

Коли поліція ставиться до всіх учасників масового зібрання однаково як до провокаторів, так і до законослухняних громадян, то такі дії будуть вважатись несправедливими.

Слід зазначити, що з метою реалізації Концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України Скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів у роботі поліції відбулися суттєві зміни. По-перше, створено «Поліцію діалогу» - «перемовники» під час проведення масових заходів спілкуються з організаціями та учасниками з моменту подачі заявки про її проведення до завершення заходу. По-друге, Національною поліцією затверджено Стандартні операційні процедури щодо забезпечення публічної безпеки і порядку. По-третє, змінено підходи до організації роботи: постійна комунікація з учасниками заходів шляхом активного використання можливостей «Поліції діалогу»; висока мобільність залучених сил, яка досягається використанням спеціалізованих транспортних засобів; мінімізація демонстрації сили (поліцейський у захисному спорядженні як виключення та вимушений захід) [12].

Отже, можна констатувати, що проактивний підхід усебічно втілюється саме у скандинавській моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів, а його запровадження в діяльність органів і підрозділів Національної поліції України буде дієвим засобом реалізації демократичних принципів у поліцейській діяльності, забезпечення основних прав і свобод громадян, особливо в реалізації їхніх прав на свободу зібрань, дозволить підвищити рівень довіри громадян до поліції [8].

Проактивна модель діяльності органів Національної поліції має своїм підґрунтям серед іншого налагодження ефективної комунікації. Як свідчить досвід зарубіжних країн, своєчасна та відкрита комунікація є однією з головних умов організації та проведення мирних зібрань. Як уже зазначалось, для того щоб і організатори мирних зібрань, і органи Національної поліції могли забезпечити їх безпечно проведення важливо своєчасно повідомляти відповідні органи про їх планування. В цьому аспекті відсутність спеціального законодавчого акта, який би чітко визначав алгоритм дій, строки та порядок повідомлення про проведення мирних заходів, суттєво ускладнює координацію дій у зазначеній сфері.

Слід зазначити, що з метою урегулювання відносин щодо організації та проведення мирних

зібрань було подано декілька законопроектів. Аналіз законопроектів свідчить, що пропонувались різні підходи до визначення строків повідомлення про проведення мирних зібрань, а саме: «повідомити про проведення мирного заходу ..., беручи до уваги час, необхідний для підготовки цих органів та органів внутрішніх справ до забезпечення громадського порядку і безпеки людей під час проведення такого заходу» [13], «письмово повідомляє про намір проведення мирного зібрання., але не пізніше як за два робочі дні до його початку» [14], «письмово повідомляє про намір проведення мирного зібрання ... не пізніше як за сорок вісім годин до його початку» [15].

Висновки. Видається, що у разі визначення строків повідомлення про проведення масових заходів слід виходити із практичної важливості їх чіткого визначення. Встановлення відносної категорії за прикладом «завчасно», «достатньої для підготовки...» можуть викликати чимало складнощів під час реалізації права на мирні зібрання, оскільки бачення учасників заходів та органів, уповноважених на погодження їх проведення та забезпечення безпеки учасників, охорони публічного порядку щодо часу, необхідного для підготовки, можуть суттєво відрізнятись. Тому у разі визначення строків повідомлення слід встановлювати мінімальний строк до проведення масових заходів, протягом якого воно має бути подано, як приклад не пізніше, ніж за дві доби до проведення масового заходу.

Впровадження в практику діяльності національної поліції основних принципів Скандинавської моделі має супроводжуватись удосконаленням нормативно-правового регулювання відносин у зазначеній сфері, що буде сприяти, з одного боку, максимальному забезпеченню прав та інтересів громадян на мирні зібрання, з іншого - реалізації органами Національної поліції покладених на них завдань.

Література

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні

зібрання). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text>.

3. Середа М.Л. Право на мирні зібрання: теоретичні, практичні та порівняльно-правові аспекти : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Київ, 2019. 204 с.

4. Ярмол Л.В. Право на мирні зібрання: до уточнення загальнотеоретичної характеристики. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5751/vnulpurn201685051.pdf>.

5. Байрачна Л.К. Право на свободу мирних зібрань: теорія та судова практика. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/32626>.

6. Скляр О.С. Історико-правовий аспект початку діяльності поліції діалогу в Україні. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : збірник наукових праць. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. тактич. та спец.-фіз. підгот. ф-ту № 2. Харків : ХНУВС, 2021. С. 58-62.

7. Власенко І.В. Особливості оцінки обстановки під час організації охорони публічного порядку за Скандинавською моделлю. *Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України* : збірник наукових праць. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. тактич. та спец.-фіз. підгот. ф-ту № 2. Харків : ХНУВС, 2021. С. 116-121.

8. Ульянов О.І., Ніколаєв О.Т., Бахчеван Є.Ф. Запровадження Скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів у діяльності поліції України. *Українська поліцейстика: теорія, законодавство, практика* : науково-практичний журнал. № 1 (1). 2021 С. 123-131.

9. Проневич О.С. Проактивна діяльність поліції (міліції) як складник сучасної парадигми охорони правопорядку. *Форум права*. 2011. № 3. С. 639-643. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/>

[handle/123456789/4974/Proaktyvna%20diialnist%20politsii%20militzii%20yak%20skladova%20suchasnoi%20paradyhmy%20okhorony%20pravoporiadku_Pronevych%20_2011.pdf?sequence=1&isAllowed](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text).

10. Туз Н.Д. Управління силами поліції під час проведення масових заходів відповідно до скандинавської моделі охорони публічного порядку та безпеки : методичні рекомендації. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 53 с.

11. Мельник А.Б., Гуцуляк М.Я. Ключові засади забезпечення національною поліцією публічного порядку під час масових заходів. *International Scientific Journal "Internauka". Series: "Juridical Sciences"*. DOI: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2020-12>. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16094142375711.pdf>.

12. Звіт Голови Національної поліції України про результати роботи відомства у 2019 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-npu-2019.pdf.

13. Проєкт Закону України від 06.05.2008 № 2450 «Про порядок організації і проведення мирних заходів». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/jf1w200a?an=3>.

14. Проєкт Закону України від 03.07.2012 № 2450 «Про свободу мирних зібрань». URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/lf1w200w?ed=2012_07_03.

15. Проєкт Закону України від 07.12.2015 3587 «Про гарантії свободи мирних зібрань». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310.

Ульянов О. І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри тактико-спеціальної, вогневої
та фізичної підготовки факультету № 1
Одеського державного університету
внутрішніх справ