

УДК 351.75 : 351.74-057.36

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.30>

ОХОРОНА ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Лопаяєва О.М.,

старший викладач кафедри
тактико-спеціальної підготовки,
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0003-1132-9357>

Бойко О.І.,

старший викладач кафедри
тактико-спеціальної підготовки,
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-1030-5997>

Лопаяєва О.М., Бойко О.І. Охорона публічного порядку під час масових заходів: міжнародний досвід.

У статті розглянут та проаналізован досвід іноземних держав у сфері охорони публічного порядку під час проведення масових заходів, а також визначені окремі напрями удосконалення нормативно-правової бази України. Виявленні новітні підходи щодо охорони публічного порядку під час масових заходів. Визначені окремі напрями удосконалення нормативно-правової бази України, пошуку новітніх принципів, форм, методів, організаційних заходів та особливостей забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку під час проведення масових заходів. Проаналізовані нормативно-правові регулювання процесу виконання завдань з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки під час проведення масових заходів та у ході припинення масових заворушень. Проведен аналіз діяльності підрозділів превентивної діяльності Національної поліції щодо забезпечення охорони громадського порядку під час масовидних заходів та реалізації безпосереднього впливу на поведінку учасників масовидних заходів, які порушують громадській порядок та загрожують громадській безпеці. Визначена необхідність змін у принципах роботи Національної поліції України щодо охорони публічного порядку.

Встановлено, перелік форм мирних зібрань, не є вичерпним. Свобода зібрань захищається, якщо вони відбуваються у будь-яких мирних формах, зокрема, пікетів, походів, маршів, пробігів, наметових містечок тощо. Усі ці форми мирних зібрань мають однакове правове регулювання. Разом із цим реалізація громадянами наведених прав і свобод, які стосуються мирних зібрань, не повинна завдавати шкоди, а також

посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Таким чином, напрямами вдосконалювання нормативно-правового регулювання процесу виконання завдань з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки під час проведення масових заходів та у ході припинення масових заворушень можна вважати: 1) створення і прийняття спеціалізованого закону про свободу мирних зібрань; 2) законодавче визначення понять публічної безпеки і публічного порядку під час проведення масових заходів як об'єкта правової охорони; 3) нормативне визначення порядку організації та проведення масових заходів, суб'єктного складу осіб, які беруть участь у таких правовідносинах, їх прав та обов'язків з метою забезпечення можливості раціональної оцінки обстановки, її прогнозування, проведення розрахунку необхідних сил і засобів, які залучаються до виконання службово-бойових завдань, розроблення планів застосування, інструкцій посадових осіб тощо; 4) нормативне визначення і модернізація системи логістичного забезпечення підрозділів, які залучаються до виконання службово-бойових завдань з охорони громадського порядку, під час проведення масових заходів та у ході припинення масових заворушень.

Ключові слова: масові заходи, публічний порядок, демонстрація, мітинг, охорона громадського порядку.

Lopayeva O.N., Boyko O.I. Protection of public order during mass events: international experience.

The article examines and analyzes the experience of foreign countries in the field of public order during the conduct of mass events, as well as

certain measures to improve the legal framework of Ukraine. Identifying the latest approaches to maintaining public order during mass events.

The right to organize rallies, pickets, demonstrations and to take part in them, as well as to gather in the premises (freedom of assembly) belongs to the human rights of the "first generation".

In a democratic and legal state, any mass measures must take place within the limits established by legislative norms. In many European countries, the United States, Japan, and the post-Soviet countries, the procedures for holding public events, the rights, duties, and responsibilities of the parties are governed by laws governing and obtaining permission to hold such events. The formation of Ukrainian democracy in comparison with many European and most developed countries is short-lived and is in a state of active development, which leads to partial imperfection of the legal framework governing a particular area of public relations. Analyzed noormativno-ppravogogi rehulyugy ppotsec vykonennya zavdana from oхорony gromadskogo popiadku ta zabezpechnya gromadc. The analysis of the activities of the units of preventive activities of the National Police to ensure the protection of public order during mass events and the implementation of direct influence on the behavior of participants in mass events that violate public order and threaten public safety. The need for changes in the principles of the National Police of Ukraine on the protection of public order has been determined by the need to change the principles of the National Police of Ukraine on the protection of public order.

It is established that the list of forms of peaceful assemblies is not exhaustive. Freedom of assembly is protected if they take place in any peaceful form, order, picket, march, procession, race, tent. All these forms of peaceful assemblies have the same legal regulation. At the same time, the realization by the citizens of the above-mentioned rights and freedoms, which apply to peaceful assemblies, should not cause harm, but should also inflict harm on people.

Key words: mass events, public order, demonstration, rally, protection of public order.

Постановка проблеми. Право організувати мітинги, пікети, демонстрації та брати в них участь, а також збиратися у приміщеннях (свобода зібрань) належить до прав людини "першого покоління" (цивільних та політичних).

У демократичній та правовій державі будь-які масові заходи мають відбуватись у межах, установлених законодавчими нормами. У багатьох країнах Європи, США, Японії, країнах пострадянського простору порядок проведен-

ня масових заходів, права, обов'язки і відповідальність сторін регламентовані законами, які визначають порядок звернення організаторів масових заходів до органів влади та порядок отримання дозволу на проведення відповідних заходів. Становлення української демократії у порівнянні з багатьма європейськими та найбільш розвиненими країнами світу відбувається нетривалий час і перебуває у стані активного розвитку, що зумовлює часткову недосконалість нормативно-правової бази, яка регулює ту чи іншу галузь суспільних відносин. Конституцією України встановлено право громадян збиратися мирно для проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій [1, ст. 39].

Мета роботи - розглянути та проаналізувати досвід іноземних держав у сфері охорони публічного порядку під час проведення масових заходів, а також визначити окремі напрями удосконалення нормативноправової бази України, пошуку новітніх принципів, форм, методів, організаційних заходів та особливостей забезпечення громадської (публічної) безпеки і порядку під час проведення масових заходів.

Стан опрацювання цієї проблематики значними науковими й теоретико-прикладними дослідженнями проблем запровадження публічного порядку, проблеми управління правоохоронними органами стали роботи таких учених, як Ж. Ведель. досліджували В. В. Доненко, А. В. Жбанчик, Ю. Р. Йосипів, Р. М. Кацуба, М. Ф. Криштанович, С. В. Петков, В. Г. Поліщук, В. М. Синенький, та багато інших фахівців. Поряд із цим реформування правоохоронної системи України, яке триває, вимагає нового погляду на загальні засади діяльності Національної поліції щодо забезпечення публічного порядку.

Виклад основного матеріалу. Французький учений-правознавець Ж. Ведель розглядає публічний порядок як необхідну умову нормального функціонування суспільства, умову забезпеченості певним мінімумом державних гарантій. Зміст публічного порядку, на його думку, залежить від стану суспільних відносин, тобто забезпеченості безпеки моральних та майнових інтересів особи, захисту суспільства від протиправних посягань на його інтереси, створення умов для нормального життя і спокою.

Публічний порядок характеризується таким станом упорядкованості суспільних правовідносин (передусім публічно-правових), за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових і морально-етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та загального благополуччя. Це означає, що публічна безпека є прямим наслідком публічного порядку.

Свобода зібрань закріплена у Загальній декларації прав людини [2, ст. 20], Міжнародному пакті про громадянські та політичні права [3, ст. 21], Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [4, ст. 11]. За загальним правилом захисту підлягають тільки мирні зібрання громадян. Різні країни світу мають різні підходи до порядку регулювання таких суспільних відносин. Крім конституційного закріплення вони регламентуються шляхом прийняття відповідних законів з подальшою конкретизацією в нормативно-правових актах нижчого рівня. Підзаконними нормативно-правовими актами, які регулюють свободу мирних зібрань, можуть бути накази міністерств внутрішніх справ про організацію роботи органів поліції (внутрішніх справ) щодо забезпечення охорони громадського порядку та безпеки громадян під час проведення масових заходів, статuti (правила) патрульно-постової служби поліції (внутрішніх справ) тощо. Кримінальні кодекси та кодекси про адміністративні правопорушення встановлюють санкції за порушення законодавства про порядок організації та проведення мирних зібрань.

У Великій Британії проведення демонстрацій і походів регламентується законом про охорону громадського порядку (1986 р.). Проведення вуличних заходів санкціонується поліцією. Організатори повинні не пізніше шести робочих днів до його початку повідомити про основні характеристики заходу – дату, місце і час проведення, маршрут руху, прізвища та адреси організаторів. У випадках порушення термінів подання повідомлення про масовий захід, самовільної зміни дати, часу, місця, маршруту масового заходу до організаторів можуть бути застосовані санкції, наприклад, у вигляді ув'язнення на строк до трьох місяців або штраф до 1 тис. фунтів. За участь у масових заворушеннях передбачається покарання у вигляді позбавлення волі строком до 10 років. Провокатори і підбурювачі масових безладь, пов'язаних з насильством, караються арештом до 6 місяців або штрафом до 5 тис. фунтів [5].

У Німеччині порядок проведення мітингів та демонстрацій регламентується Федеральним законом "Про зібрання і походи" (1978 р.). Визначаються строки подання повідомлення про запланований захід, регламентуються порядок проведення та відповідальність за порушення встановлених вимог. Передбачається випадок: якщо керівник масового заходу не може забезпечити виконання своїх розпоряджень, то він повинен негайно оголосити про припинення заходу. З моменту цього оголошення всі учасники масового заходу, хто не підкорився вимогам організаторів, набувають статусу "особи, що діє проти громадського порядку", і до

них може бути застосована кримінальна відповідальність.

У Сполучених Штатах Америки законодавчі вимоги до проведення масових заходів (мітингів, маніфестацій) встановлюються органами влади відповідних штатів. Терміни завчасного повідомлення органів влади про запланований масовий захід різні: у Нью-Йорку – 45 днів, у Лос-Анджелесі – 40 днів, у Вашингтоні – 15 днів до початку заходу. Несанкціоновані масові заходи отримують статус "публічні заворушення", і поліція одержує право застосування силових способів припинення таких заходів. До учасників несанкціонованих демонстрацій може застосовуватися покарання у вигляді різних за розміром штрафів (максимально до 3 тис. дол.) або позбавлення волі залежно від тяжкості вчинених правопорушень.

Нормативна регламентація організації та проведення масових заходів зі встановленням повідомного порядку їх проведення здійснюється спеціальними законами і в інших державах світу, зокрема: Франція – декретзакон 1935 р., Японія – постанови про громадську безпеку, Республіка Казахстан – закон про порядок організації та проведення мирних зборів, мітингів, походів, пікетів і демонстрацій, республіка Молдова – закон про організацію зібрань.

Велика увага під час організації та проведення масових заходів приділяється питанням забезпечення громадської безпеки і підтримання громадського порядку у безпосередній близькості від будівель органів державної влади та місцевого самоврядування. Так, проведення демонстрацій поблизу будівлі Європейського парламенту забезпечується спеціальним підрозділом охоронної служби Європарламенту та національних сил поліції. Як правило, встановлюється периметр безпеки.

В Австрійській республіці проведення масових акцій поряд з адміністративними будівлями зазвичай не обмежується. Однак під час проведення пленарних засідань федеральних зборів будь-які вуличні демонстрації забороняються на відстані менше 300 м. [8].

Таким чином, як бачимо, світова правова практика, закріплюючи право громадян на свободу мирних зібрань у конституційному порядку, у подальшому регламентує організацію і проведення масових заходів шляхом прийняття спеціальних законодавчих актів та встановлення різних видів відповідальності за порушення такого законодавства і вчинення правопорушень під час їх проведення.

Визначення на конституційному рівні права на свободу мирних зібрань є позитивним фактом у демократичному суспільстві. Проте цього недостатньо для належної організації таких заходів, і це не може забезпечити повною мірою реалізацію законних прав і свобод інших

громадян, підтримання громадської безпеки та громадського порядку в належному стані.

Наявність спеціалізованого закону, який регламентує цю специфічну сферу суспільних відносин, дозволила б попередити можливий хаотичний розвиток подій, визначити цивілізовані межі взаємодії влади і громадянського суспільства, дотримання законодавчо встановлених правил громадського порядку та безпеки.

Цей закон встановив би прийнятні у демократичному суспільстві правила поведінки як для організаторів та учасників заходів, так і для органів влади, їх посадових осіб (зокрема правоохоронців) стосовно основних питань, пов'язаних з підготовкою, проведенням та завершенням відповідного масового заходу. Наразі в Україні немає спеціалізованого закону про свободу мирних зібрань. Цю сферу суспільних правовідносин регулюють відповідні положення Конституції України, адміністративне і кримінальне законодавство, розрізнені підзаконні нормативно-правові акти.

Доречним було б чітко визначити у цьому законі систему органів державної влади, місцевого самоврядування і громадських формувань, які виконують завдання з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки безпосередньо під час проведення масових заходів та у ході припинення масових заворушень; установити їх права й обов'язки та порядок взаємодії у процесі здійснення такої діяльності. Нині ці питання остаточно і системно на законодавчому рівні не визначені, а перелік органів, які мають право здійснювати таку діяльність, доволі широкий.

Виконання вказаних завдань покладається на Національну поліцію України як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [6, ст. 1, 2].

Національна гвардія України також визначена основним суб'єктом з припинення масових заворушень. Під час здійснення заходів щодо припинення масових заворушень НГУ координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій [6, ст. 2]. Беруть участь у цій діяльності також і громадські формування з охорони громадського порядку [9].

Суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів визначаються окремим законом [10]. У зв'язку з таким станом справ створюються певні труднощі у діяльності правоохоронних підрозділів (у тому числі НГУ) щодо організації взаємодії між великою кількістю суб'єктів, які фактично залучаються до виконання цих завдань. Під час аналізу питань, що є предметом розгляду, окремо слід приділити увагу формуванню по-

нятійного апарату, на якому базується цей вид діяльності. Необхідно зауважити, що на сьогодні бракує законодавчого визначення поняття публічної безпеки і порядку.

Під час проведення чемпіонату працівники спеціальних підрозділів поліції північної Португалії не зафіксували жодного випадку, коли необхідно було б застосувати силу і спеціальні засоби, у тому числі під час матчу з високим ступенем ризику між Нідерландами та Німеччиною. Португальська поліція діяла не пасивно, а працювала ефективно на випередження. Завдяки застосуванню такої тактики поліцейські змогли краще підтримувати ставлення натовпу до поліції, як до легітимної сили, а також мали змогу ефективніше виявляти потенційно небезпечних осіб. Після чемпіонату було проведено опитування англійських фанів, які підтвердили, що тактика обрана Португальською поліцією, відображала ставлення учасників заходу до поліції як до легітимної сили [11, с.56].

Висновки. Можна зробити висновок, що перелік форм мирних зібрань, наведений у [1, ст. 39], не є вичерпним. Свобода зібрань захищається, якщо вони відбуваються у будь-яких мирних формах, зокрема, пікетів, походів, маршів, пробігів, наметових містечок тощо. Усі ці форми мирних зібрань мають однакове правове регулювання. Разом із цим реалізація громадянами наведених прав і свобод, які стосуються мирних зібрань, не повинна завдавати шкоди, а також посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Таким чином, напрямами вдосконалювання нормативно-правового регулювання процесу виконання завдань з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки під час проведення масових заходів та у ході припинення масових заворушень можна вважати:

1) створення і прийняття спеціалізованого закону про свободу мирних зібрань;

2) законодавче визначення понять публічної безпеки і публічного порядку під час проведення масових заходів як об'єкта правової охорони;

3) нормативне визначення порядку організації та проведення масових заходів, суб'єктного складу осіб, які беруть участь у таких правовідносинах, їх прав та обов'язків з метою забезпечення можливості раціональної оцінки обстановки, її прогнозування, проведення розрахунку необхідних сил і засобів, які залучаються до виконання службово-бойових завдань, розроблення планів застосування, інструкцій посадових осіб тощо;

4) нормативне визначення і модернізація системи логістичного забезпечення підрозділів, які залучаються до виконання службово-бойових завдань з охорони громадського порядку, під час проведення масових заходів та у ході припинення масових заворушень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України [Текст] : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами : станом на 30.09.2016 р.] Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Загальна декларація прав людини [Текст] Офіційний вісник України (від 15.12.2008). – 2008. № 93. С. 89. Ст. 3103.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення : 20.05.2022). – Назва з екрана.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Текст] : ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997 р. Офіційний вісник України (від 16.04.1998 р.). 1998. № 13 (№ 32 від 23.08.2006 р.). С. 270.
5. Кримінальний Кодекс України [Текст] : Кодекс від 05.04.2001 р. № 2341-III // Офіційний вісник України (від 08.06.2001 р.). 2001. № 21. С. 1. Ст. 920 (код акта 18825/2001).
6. Про Національну гвардію України [Текст] : Закон України від 13 берез. 2014 р. № 876-VII. Офіційний вісник України (від 28.03.2014 р.). 2014. № 24. С. 9. Ст. 728 (код акта 71843/2014).
7. Про Національну поліцію [Текст] : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Голос України. 2015. 6 листопада.
8. Аналітична записка зарубіжного законодавства щодо масових заходів: Аналітична записка Центру дослідження соціальних комунікацій Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського URL : <http://nbuviap.gov.ua/images/nub/an1.pdf> (дата звернення : 20.05.2022). – Назва з екрана.
9. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338.
10. Великий Ю.М. Про доцільність зміни принципів охорони публічного порядку поліцією України під час масових заходів: досвід європейських держав Науковий вісник ДДУВС №4 2020. с. 54-60.
11. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів [Текст] : Закон України від 08.07.2011 р. № 3673-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 9. Ст. 64.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року "Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України" від 14.03.2016 р. № 92/2016 [Електронний ресурс] : Указ Президента України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення : 20.05.2022). – Назва з екрана.
13. Порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку [Текст] : наказ Міністерства внутрішніх справ в Україні від 10.08.2016 р. № 773. Офіційний вісник України (від 07.10.2016 р.) 2016. № 77. С. 103. Ст. 2582.