

ВПРОВАДЖЕННЯ СКАНДИНАВСЬКОЇ МОДЕЛІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ В АСПЕКТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Аносенков А. А., Мукоїда Р. В.

Стаття присвячена актуальному питанню впровадження скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів у діяльність органів Національної поліції України для забезпечення ефективної реалізації конституційного права громадян на мирні зібрання.

У статті встановлено, що право громадян на мирні зібрання реалізується у сфері публічного порядку, що зумовлює необхідність наявності ефективного механізму забезпечення цього права. Встановлено поняття публічного порядку.

Основним суб'єктом забезпечення публічного порядку є Національна поліція України. У статті звертається увага на необхідність імплементації міжнародного досвіду функціонування органів, які забезпечують публічний порядок при проведенні масових заходів, підвищення кваліфікації співробітників Національної поліції України, покращення їх технічного та матеріального забезпечення. Крім того, необхідним є підвищення рівня психологічної підготовки працівників.

У статті розкриті головні аспекти скандинавської моделі у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масових заходів. Визначено, що підхід скандинавської моделі базується на: володінні інформацією щодо учасників та організаторів масового заходу; диференціюванні групи з яких складається натовп та ідентифікації ризиків; постійному контакті у формі діалогу із організаторами заходу та безпосередньо учасниками зібрання; сприяння. Проаналізовано нормативну базу щодо регламентації проведення масових заходів в Україні. Проаналізовано міжнародний досвід врегулювання проведення масових заходів. Встановлено брак нормативного регулювання щодо проведення масових заходів. Обґрунтовано необхідність впровадження належного регулювання зазначеної сфери законодавством на національному рівні. Встановлено відсутність у чинному законодавстві чіткого закріплення статусу "Поліції діалогу". Обґрунтовано необхід-

ність закріплення на рівні закону статусу "Поліції діалогу".

Ключові слова: скандинавська модель, Поліція діалогу, масові заходи, поліція, публічна безпека, публічний порядок.

Anosyenko A. A., Mukoïda R. V. Implementation of the Scandinavian model of ensuring public safety and order during mass events in the aspect of improving national legislation

The article is devoted to the relevant issue of implementing the Scandinavian model of ensuring public safety and order during mass events into the activities of the National Police of Ukraine to ensure the effective implementation of the constitutional right of citizens to peaceful assembly.

The article establishes that the right of citizens to peaceful assembly is realized in the sphere of public order, which necessitates the existence of an effective mechanism for ensuring this right. The meaning of public order has been defined. The main subject of ensuring public order is the National Police of Ukraine. The article draws attention to the need to implement the international experience of the functioning of law enforcement agencies that ensure public order during mass events, improve the qualifications of employees of the National Police of Ukraine, and improve their technical and material support. In addition, it is necessary to increase the level of psychological training of employees.

The article reveals the main aspects of the Scandinavian model in the field of ensuring public order and security during mass events. It was determined that the approach of the Scandinavian model is based on information about the participants and organizers of the mass event; differentiation of the groups that make up the crowd and identification of risks; constant dialogue with the organizers of the event and the participants of it; assistance. Ukrainian mass meeting legislation has been analyzed. The international experience of regulating mass events was analyzed. A lack of legislation regarding the holding of mass events has been detected. The need to implement proper regulation of the specified sphere by legislation at the national level is substantiated. It

was established that the status of the "Dialogue Police" is not clearly established in the current legislation. The necessity of enshrining the status of the "Dialogue Police" at the legal level is substantiated

Key words: *Scandinavian model, Dialogue Police, mass events, police, public safety, public order.*

Постановка проблеми. Сучасна конституція України у своїх положеннях передбачає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1]. В той час, коли людські свободи не потребують втручання держави для їх реалізації індивідом, права повинні забезпечуватися певними механізмами для здійснення.

У питанні забезпечення конституційних прав і свобод громадян вихідною категорією є публічний порядок, який визначений Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у справі № 910/4932/19 [2] як публічно-правові відносини, які мають імперативний характер і визначають основи суспільного ладу держави. Значна частина прав і свобод осіб реалізується в області публічного порядку, що диктує необхідність підтримання його на належному рівні.

Говорячи про внутрішньодержавну сферу, слід зазначити, що основним суб'єктом забезпечення публічного порядку є Національна поліція України, яка наразі знаходиться на шляху удосконалення свого функціонування у якості механізму забезпечення публічної безпеки, охорони прав і свобод людини, протидії злочинності [3].

Для найбільш ефективного виконання своїх функцій Національною поліцією України недостатньо лише зміни законодавства. Комплекс певних заходів також повинен бути направлений на імплементацію міжнародного досвіду функціонування подібних органів, підвищення кваліфікації співробітників, покращення якості технічного та матеріального забезпечення органів поліції, підвищення рівня психологічної підготовки співробітників.

Як вже було зазначено, використання міжнародного досвіду у діяльності Національної поліції України має дуже важливе значення для підвищення якості діяльності з охорони публічної безпеки та порядку. Ефективній імплементації міжнародного досвіду сприяє міжнародна співпраця Міністерства Внутрішніх справ України та безпосередньо Національної поліції України із відповідними органами іноземних країн.

Впровадження європейського досвіду у діяльність Національної поліції України має велике

значення для забезпечення прав і свобод осіб та виконання положень, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Цей процес, крім вивчення міжнародного досвіду потребує ще й належного врегулювання законодавством на національному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед українських науковців питанню конституційного права на мирні зібрання та діяльності правоохоронних органів у зв'язку із його забезпеченням свої дослідження присвятили: І.В. Власенко, Л.К. Байрачна, М.М. Денісова, О.С. Денісова, М.Я. Гуцуляк, О.С. Проневич, С.П. Рабінович, А.Б. Мельник, М.Л. Середа, О.В. Січкарь, О.С. Складар, А.Є. Шевченко, Л.В. Ярмол, О.І. Ульянов, О.Г. Юшкевич та інші.

Так Л.В. Ярмол у науковій праці "Право на мирні зібрання: до уточнення загальнотеоретичної характеристики" [4] було розкрито сутність права на мирні зібрання. У науковій праці проведено аналіз поняття та значення права на мирні зібрання. Висунуто пропозиції щодо покращення Українського законодавства націлені на покращення механізму забезпечення зазначеного права.

У своїй науковій праці "Історико-правовий аспект початку діяльності поліції діалогу в Україні" [5] О.С. Складаром було розглянуто розвиток, діяльність так званої "Поліції діалогу" в історично-правовому аспекті. Було досліджено діяльність "Поліції діалогу" з огляду на чотири основні принципи скандинавської моделі. Науковцем було визначено, що перспективні напрями подальших досліджень лежать у практичній площині, а саме стосуються практичного опрацювання скандинавської моделі, розробки групових дій "Поліції діалогу", тактики роботи у натовпі, однострою, засобів захисту працівників, способи підвищення іміджу "Поліції діалогу", порядок взаємодії підрозділів тощо.

О.Г. Юшкевич у своїй науковій праці звертає увагу, що одним із основних завдань скандинавської моделі є попередження насильства під час проведення масових заходів. Діяльність на виконання зазначеного завдання повинна базуватися на принципі сприяння проведенню мирних зібрань та підтримки демократичних прав громадян. У науковій праці робиться висновок, що для органи Національної поліції повинні бути забезпечені належною правовою базою для ефективного забезпечення реалізації прав людини [6].

Мета дослідження: виокремити переваги використання скандинавської моделі при забезпеченні

публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів та визначити напрями впровадження змін у національне законодавство з метою реалізації скандинавської моделі на практиці.

Виклад основного матеріалу. Для зміни підходів, покладених в основу діяльності співробітників Національної поліції України під час забезпечення прав і свобод осіб у сфері публічного порядку та імплементації міжнародного досвіду у ці нові підходи основою була взята скандинавська модель забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів.

Міністерство Внутрішніх Справ України своїм наказом від 23 серпня 2018 року затвердила Концепцію запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів [7]. Суть концепції полягає у впровадженні замість архаїчної реактивної моделі поведінки під час забезпечення публічної безпеки та порядку в разі проведення масових заходів проактивної моделі.

Скандинавською моделлю, зазначеною вище, передбачається, що під час проведення масових заходів первинним повинно бути попередження насильства. Саме попередження відповідно до моделі реалізується шляхом постійного спілкування із натовпом та здійсненням ефективного ризик-менеджментом. Ці особливості (постійне спілкування із натовпом та якісний ризик-менеджмент) забезпечення громадського порядку, відповідно до скандинавської моделі, зазначила фахівець КМЄС Ізабел Торен. Крім цього, вона наголосила, що один із принципів на якому базується скандинавська модель є деескалація. Це поняття включає: володіння правоохоронцями інформацією щодо поточної ситуації; постійна комунікація із тими, хто бере участь у заході та їх диференціація; сприяння проведенню мирних зібрань [8].

Поняття деескалації було деталізовано радником КМЄС з питань охорони громадського порядку Патріком Йохансеном, який зазначив, деескалація як основний елемент скандинавської моделі містить чотири складові:

обізнаність стосовно того, хто бере участь у масовому заході;

здатність диференціювати групи з яких складається натовп та ідентифікувати ризики;

постійний контакт у формі діалогу із організаторами заходу та безпосередньо учасниками зібрання;

сприяння;

У цьому випадку сприяння полягає у спрямованості діяльності поліції на забезпечення прав людини та їх захисті. Наприклад, коли має місце допомога у реалізації особами свого конституційного права на мирні зібрання.

Ще однією важливою складовою скандинавської моделі є застосування так званого “диференційованого підходу”, який полягає у збільшенні або зменшенні кількості співробітників поліції, що забезпечують громадський порядок, залежно від поточної ситуації. При цьому досягається підвищення ефективності роботи правоохоронців [9].

На реалізацію, затвердженої МВС Концепції, яка передбачає впровадження скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів, в структурі та діяльності органів Національної поліції України було реалізовано певні зміни.

Перш за все, було створено так звану “Поліцію діалогу”, яка забезпечує один із елементів деескалації, а саме підтримує постійний контакт у формі діалогу із організаторами заходу та безпосередньо учасниками зібрання шляхом постійного спілкування з ними, починаючи ще з моменту повідомлення про намір провести захід та закінчуючи завершенням цього заходу.

Другим аспектом є затвердження Національною поліцією Стандартних операційних процедур щодо забезпечення публічної безпеки та порядку.

Третім аспектом є впровадження нових підходів щодо роботи Національної поліції, а саме: підтримання “Поліцією діалогу” постійної комунікації з учасниками заходів; висока мобільність залучених сил, яка досягається шляхом використання спеціалізованої техніки; мінімізація демонстрації сили, що означає використання захисного спорядження поліцейським лише у виключних випадках [10].

Таким чином, можна зазначити, що скандинавська модель забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів є втіленням проактивного підходу запровадження якого у діяльність органів Національної поліції буде слугувати ефективним засобом втілення демократичних принципів у діяльності поліції, що в свою чергу підвищить довіру громадян до поліції.

Реалізація будь-якої нової моделі є комплексним процесом, який не зводиться лише до вивчення міжнародного досвіду та підготовки фахівців. Цей процес потребує встановлення чи вдосконалення правового регулювання

на національному рівні у сфері впровадження моделі.

Як було зазначено, центром ідеї скандинавської моделі є постійна комунікація із організаціями та учасниками масових заходів. Це знайшло своє відображення у появі так званої “Поліції діалогу”, яка наразі не знайшла чіткого визначення свого статусу в актах законодавства. Чітке визначення статусу “Поліції діалогу” саме на рівні закону сприяло б прозорості у відносинах із організаціями та учасниками масових заходів. Лише у такому разі може йти мова про довіру з боку громадян та як наслідок, підвищення ефективності “Поліції діалогу”.

Право на мирні зібрання гарантує громадянам право на свободу думки, слова, дає змогу вільно виражати свої переконання, ділитися поглядами. Воно є важливим, як для всього суспільства, так і для окремої особи. Це право знайшло своє закріплення у міжнародно-правових актах. Як приклад можна згадати Загальну декларацію прав людини 1948 року, у якій проголошено, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій [11].

Важливість права на мирні зібрання підкреслюється й подальшим його закріпленням у низці інших міжнародних актів, а саме: у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [12], в Копенгагенському документі Організації з безпеки та співробітництва в Європі [13] та інші. Крім декларації самого права, у зазначених документах міститься норма стосовно неможливості обмеження цього права, окрім як в інтересах національної чи громадської безпеки. Випадки такого обмеження мають бути встановлені законами.

Держава, яка підтримує ідеї, викладені у вищезазначених актах, конкретизує задекларовані ними положення у своєму національному законодавстві, шляхом внесення певних змін до Конституції та прийняття або зміни нормативно-правових актів.

Україні у своїй Конституції у статті 39 закріпила 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 [1]. Далі встановлюється, що 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].

Проте нижче за ієрархією нормативно-правових актів, де конституційні права знаходять свою конкретизацію та механізм забезпечення відчувається брак законодавчої бази.

Виходячи із цього, постає питання про проблему впровадження скандинавської моделі. Її реалізація вимагає визначення базових категорії, які є новими, як для вітчизняної правоохоронної системи так і для пересічного громадянина, у якого, до прикладу, нова “Поліція діалогу” не корелюється із певною поведінкою чи впливом, якому може бути його піддано.

Крім того, слід зазначити наявність проблеми щодо відсутності певного модельного закону, який регулював би відносини, що складаються під час проведення масових заходів.

Яскравим прикладом того факту, що наявний брак регулювання на національному рівні проведення мирних зібрань є реалізація положення ч. 1 ст. 39 Конституції України щодо вчасного сповіщення виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Конституція та інші нормативно-правові акти не визначають конкретного терміну сповіщення органів виконавчої чи місцевої влади, що призводить до того, що вищезазначене сповіщення надходить тоді, коли залишається дуже мало часу на організацію забезпечення безпеки під час проведення масового заходу. Багато науковців та практичних працівників звертали увагу на це питання.

Конституційний Суд України за результатом розгляду конституційного подання Міністерства внутрішніх справ у своєму рішенні визначив, що виходячи з положень пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами визначаються права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод і що лише судом відповідно до закону може встановлюватись обмеження щодо реалізації права громадян на проведення масових зібрань (частина друга статті 39), Конституційний Суд України дійшов висновку, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання. Зазначене рішення ще раз підтверджує необхідність прийняття нових нормативно-правових актів або зміни старих шляхом їх доповнення новими базовими категоріями. Тільки у такому разі може йти мова про ефективну реалізацію скандинавської моделі.

Для прикладу можна зазначити Швецію, чий закон про громадський порядок врегулює порядок проведення масових заходів та визначає порядок повідомлення органів поліції про проведення такого заходу. Повідомлення відбувається у формі заявки, яка надсилається поліції у письмовій формі не пізніше семи днів до проведення заходу [14].

Підхід за якого органи поліції отримують завчасно заявку про проведення масового заходу є найоптимальнішим для скандинавської моделі, бо він дозволяє ефективно організувати комунікацію з організаторами та учасниками такого заходу та забезпечити належний рівень громадського порядку та безпеки.

Детальний аналіз зарубіжного та вітчизняного законодавства дає змогу зробити висновок про необхідність задля впровадження скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів вдосконалення національного законодавства, шляхом зміни діючих нормативно-правових актів та прийняття нових.

Висновки. Скандинавська модель забезпечення публічної безпеки та порядку являє собою новий проактивний підхід до забезпечення проведення масових заходів. Для реалізації скандинавської моделі не достатньо лише вивчення міжнародного досвіду. Необхідним є належне врегулювання зазначеної сфери законодавством на національному рівні. З огляду на існування так званої “Поліції діалогу” необхідним є чітке встановлення її статусу, шляхом додавання відповідних положень у Закон України “Про Національну поліцію”, що буде сприяти прозорості у відносинах із організаторами та учасниками масових заходів та як наслідок підвищить ефективність забезпечення публічного порядку та безпеки

Література

1. Конституція України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 02.07.2023 р. у справі № 910/4932/19. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/90154816>.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII : станом на 5 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
4. Ярмол Л.В. Право на мирні зібрання: до уточнення загальнотеоретичної характеристики.

URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2017/aug/5751/vnulpurn201685051.pdf>.

5. 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.

6. Юшкевич О. Г. Особливості реформування поліції в Україні на шляху Європейської інтеграції. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2019. № 3. С. 33-37.

7. Про затвердження Концепції запровадження в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів : Наказ від 23.08.2018 р. № 706. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MVS873>.

8. Українські правоохоронці вивчають скандинавську модель забезпечення публічної безпеки. Єдиний портал органів системи МВС України. Департамент комунікації МВС України. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/10826_Ukrainski_pravoohoronci_vivchayut_skandinavsku_model_zab_ezpechennya_publichnoi_bezpeki_FOTO.htm/.

9. Про скандинавський підхід до охорони громадського порядку і налагодження діалогу працівниками поліції, про «Євробачення» та інше - інтерв'ю з Патріком Йохансеном, провідним радником КМЄС з питань охорони громадського порядку. URL: <https://www.euamukraine.eu/ua/news/opinion/the-scandinavian-approach-to-public-order-policing-dialogueeurovision-and-more-interview-with-patrik-johansen-euam-lead-adviser-in-public-order/>.

10. 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.

11. Загальна декларація прав людини: Декларація Орг. Об'єдн. Націй від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.

12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Конвенція Ради Європи від 04.11.1950 р. - ч.ч. 1. 2., ст. 11, Р. I: станом на 1 серп. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

13. Документ Копенгагенського совещання Конференції по человеческому измерению СБСЕ Копенгаген, 29 июня 1990 г. - п. 9.2. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/14304>

14. Permit for a public gathering | The Swedish Police Authority. polisen.se/en/services-and-permits/permits-and-licences/permit-for-a-public-gathering/

*Аносенков А. А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри тактико-спеціальної
та спеціальної фізичної підготовки
факультету підготовки фахівців
для підрозділів кримінальної поліції
Одеського державного університету
внутрішніх справ*

*Мукоїда Р. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри тактико-спеціальної
та спеціальної фізичної підготовки
факультету підготовки фахівців
для підрозділів кримінальної поліції
Одеського державного університету
внутрішніх справ*