

## **ТЕОРІЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 42(3), с. 122—126

*Як проблемні розглядаються питання щодо класифікації масових заходів, які проводяться в Україні. На часі є розробка пропозицій, спрямованих на попередження порушень під час проведення заходів.*

Як відомо, масові заходи являють собою зібрання громадян різного характеру, які викликані різними причинами і на які впливають різні фактори. Ці фактори мають різноманітну природу і в більшості випадків є проявом різноманітних сторін життя суспільства (проблем, які існують в окремих населених пунктах та в межах країни, політичних аспектів, міжнародних правовідносин, спортивних, релігійних та інших подій). Разом з тим масові заходи активно впливають на стан забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Мирні заходи, особливо релігійні, культурно-масові, спортивні та ряд інших не мають великого впливу на стан громадської безпеки. Проте великий вплив на стан громадської безпеки здійснюють політичні заходи, які доволі часто переростають або в масові заворушення, або призводять до групових порушень громадського порядку та масового безладу. Відповідно питання охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів політичного характеру є особливо важливим. Хоча будь-які масові заходи можуть призвести до порушень громадського порядку і громадської безпеки, але фактори, які сприяють цьому, в юридичній літературі висвітлювалися недостатньо.

Головною метою всіх масових заходів є вирішення певних проблем, які ставлять перед собою їх організатори, а з іншого боку, є необхідність розгляду питання щодо забез-

печення правопорядку під час їх проведення. Для цього пропонується провести аналіз всіх масових заходів та розробити їх класифікацію, яка б допомагала у розв'язанні згаданих проблем.

Отже, спробуємо визначити теоретичні аспекти виникнення і проведення масових заходів в Україні та вплив їх на стан громадської безпеки і організацію охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Питання саме теорії масових заходів в юридичній літературі розглядалося з різних точок зору, але в основному це були дисертаційні дослідження, присвячені діяльності державних органів, які повинні забезпечувати громадський порядок та громадську безпеку під час їх проведення та впливу цих органів на саме забезпечення безпеки. Так, М. В. Возник розглядав масові заходи як об'єкт управління органів внутрішніх справ України. Тобто при здійсненні заходів органи внутрішніх справ України повинні управляти їх проведенням з метою недопущення порушень громадського порядку та громадської безпеки [1, 11].

З подібної точки зору розглядав масові заходи і А. Ю. Мартишко. Зокрема, він розглядав проведення спортивних заходів та підтримання правопорядку під час їх проведення. Головним напрямом дослідження зазначеного автора була організація адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів у сфері

охорони громадського порядку та громадської безпеки під час спортивних заходів [2]. Окремі автори, розглядаючи питання охорони громадського порядку та громадської безпеки в цілому, не визначають масові заходи та особливості такої охорони під час їх проведення [3].

К. В. Мамай, яка розглядала діяльність органів внутрішніх справ України у процесі припинення й попередження групових порушень громадського порядку та масового безладу [4], теж не робить відповідної класифікації масових заходів, але доводить, що масові заходи в більшості випадків є причиною групових порушень громадського порядку та масового безладу.

Масові заходи та охорону громадського порядку і громадської безпеки під час їх проведення досліджували й інші автори [5; 6]. У цілому більшість авторів роблять наголос на тому, що масові заходи треба охороняти і без охорони вони можуть перерости в групові порушення громадського порядку та масовий безлад. З іншого боку, не аналізуються саме головні аспекти масових заходів, їх організація та проведення, можливість їх попередження, а також не визначається, що охорону громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів повинні здійснювати організації та організатори, які їх проводять.

Сучасний стан організації і проведення масових заходів в Україні характеризується відсутністю чітких нормативних документів, які б регулювали проведення масових заходів. Зазвичай при проведенні масових заходів всі посилаються на ст. 39 Конституції України, яка дозволяє громадянам “збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування” [7]. У більшості випадків в Україні виконується перша частина згаданої статті. Питання ж про сповіщення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо проведення тих чи інших, особливо політичних, масових заходів практично не врегульоване.

Крім того, Конституція України — це загальний документ, який встановлює права і обов’язки громадян. У цьому документі не повинно бути деталізації, хто має попереджувати органи влади про проведення тих чи інших заходів, коли це повинно робитися і головне, хто відповідає за охорону громадського порядку та громадської безпеки під час проведення таких заходів. Для цього необхідно розробити і прийняти Закон України “Про масові заходи в Україні”, де передбачити всі зазначені питання, тобто врегулювати суспільні відносини між владою та населенням. Тільки тоді ми можемо говорити про чітке демократичне регулювання масових заходів.

Для класифікації масових заходів насамперед потрібно визначити їх суспільну небезпеку та цілеспрямованість. В. М. Березан пропонує поділяти масові заходи на суспільно-політичні, спортивні, релігійні та розважальні [8]. Така класифікація дещо поверхова. Адже визначення “суспільно-політичні заходи” не повністю відповідає тому типу заходів, які належать до цієї групи. Суспільно-політичні заходи спрямовані на досягнення певних громадських та політичних цілей, але окремо слід виділити саме політичні, адже вони є найбільш небезпечними, оскільки в більшості випадків організуються політичними партіями та організаціями, які є в опозиції до влади і вони вважають, що з метою захоплення влади можуть використовувати будь-які форми і методи політичної боротьби. Підгрупою суспільно-політичних заходів потрібно визначити громадські заходи, які можуть мати політичне забарвлення, але можуть і не мати. До таких можна віднести, наприклад, святкування 200-річчя від дня народження Т. Г. Шевченка та ін.

Назва останньої групи заходів, яку пропонує В. М. Березан — розважальні, — не є коректною. Такі заходи, мабуть, необхідно назвати культурно-видовищними. Адже, наприклад, концерт гурту “Океан Ельзи”, який відбувся в Києві 22 червня 2014 р., з одного боку, є розважальним, а з другого — це культурний захід і, крім того, він мав і політичне забарвлення [9].

Кожна група масових заходів має свої форми проведення. Найчисленнішими є політичні заходи. Вони можуть проводитися у формі мітингів, демонстрацій, походів, маніфестацій, акцій, пікетів, страйку, пікетування. Громадські заходи, та власне й суспільні заходи, можуть проводитися у формі зібрань, громадських читань, симпозіумів, колоквиумів, конференцій, круглих столів, зустрічей, вечорів та ін.

Релігійні заходи в основному мають на меті відправлення релігійних обрядів і можуть проводитися у формі масового бого-служіння, релігійних обрядів, хресних ходів та ін.

Якщо говорити про спортивні заходи, то з них ми можемо виокремити такі форми, як футбольні матчі, змагання з інших видів спорту, які передбачають наявність великої кількості глядачів, змагання з екстремальних видів спорту та інші види змагань. При цьому спортивні змагання можна вважати найорганізованішими масовими заходами.

Культурно-видовищні заходи за формами проведення можна поділити на концерти, різноманітні шоу, циркові вистави, вистави, які присвячені знаменним датам у житті країни, реконструкції різноманітних подій, які мали місце в історії країни, та ін.

Проводиться також класифікація масових заходів за способом організації. Окремі науковці пропонують класифікувати масові заходи як такі, що регламентовані, неформальні та змішані [8]. Така класифікація видається дещо неповною і не відбиває всіх аспектів масових заходів. Регламентовані масові заходи — це такі заходи, які мають проводитися відповідно до встановлених правил. Їх доречно називати організаційно-забезпеченими, тобто кожен крок організаторів та учасників заходів забезпечений правилами та інструкціями і відхилення від таких інструкцій може призвести до зміни всієї мети заходу. До таких заходів можна віднести, наприклад, інаугурацію Президента України, прийняття присяги великою кількістю військовослужбовців та ін.

До неформальних, або не забезпечених організаційно, можна віднести масові заходи, які виникають внаслідок певних подій і

які спрямовані у першу чергу на задоволення якихось потреб населення певної території чи якоїсь групи. Це можуть бути заходи з блокування вулиць і доріг з метою задоволення вимог певних груп населення чи певних територій, збори громад, які виникають стихійно з метою вирішення тих чи інших питань, що стосуються діяльності місцевих громад, та ін.

Змішані масові заходи мають у собі певний організаційний аспект, проте їм притаманні і неформальні риси. Це можуть бути заходи різної спрямованості і форми. Наприклад, запланований концерт на стадіоні відомого естрадного гурту переростає у масові гуляння, або, що значно гірше, у масові порушення громадського порядку.

Класифікація заходів за представництвом та статусом учасників дає можливість виокремити міжнародні, загальнореспубліканські, регіональні та місцеві. При цьому слід зазначити, що чим вище представництво учасників, тим більше зусиль вимагають питання охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення.

В юридичній літературі існує також класифікація масових заходів за кількістю учасників [1; 2]. Кількість учасників — це дещо умовна величина, але від кількості учасників залежать певною мірою і зусилля з охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення. Можна запропонувати класифікацію масових заходів за кількістю учасників, поділивши їх на декілька груп: малі — до 50 учасників, середні — від 50 до 100, великі — від 100 до 500 учасників та дуже великі — від 500 учасників.

Зазначена класифікація необхідна для визначення сил і засобів, які потрібно задіяти для охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення. Масові заходи до 100 осіб є найбільш керованими, тобто такими, які можна спрямувати в необхідному напрямку, які можна контролювати і легко розосередити у зв'язку з виникненням загрози щодо переростання таких масових заходів у масовий безлад.

Щодо масових заходів до 500 осіб, то в разі виникнення непорозумінь і конфліктів, владнати ці конфлікти є певною проблемою

як для організаторів, так і для представників державних і правоохоронних органів, завданням яких є забезпечення громадської безпеки та охорона громадського порядку.

Дуже великі масові заходи, в яких беруть участь понад 500 осіб, є небезпечними, адже в більшості випадків при виникненні ускладнень та переростанні заходу в масовий безлад вони стають некерованими.

Деякі науковці здійснюють класифікацію масових заходів за ступенем агресивності [10; 11; 12]. Така класифікація видається прийнятною, проте чітко визначити від самого початку агресивність масового заходу неможливо. Можна говорити про нейтральні масові заходи, до яких здебільшого належать релігійні заходи, проте, якщо ці самі релігійні заходи проводяться представниками інших конфесій, крім православної релігії, вони можуть бути агресивними, особливо на території, де проживає більшість православних громадян. Разом з тим, такі випадки є поодинокими і не можуть бути підставою для класифікації.

У цілому можна говорити про агресивні та неагресивні масові заходи, але можна також класифікувати їх як помірно агресивні та дуже агресивні.

З точки зору психологічної характеристики масових заходів, в окремих випадках пропонується класифікація як керованих, так і некерованих натовпів. При цьому керований натовп може перерости в некерований за наявності певних обставин (втручання працівників правоохоронних органів, наявність провокаторів, які спеціально здійснюють дії, спрямовані на дестабілізацію ситуації, та ін.)

Крім зазначених категорій класифікації, існує ряд інших: за масштабом місць, де проводяться масові заходи, за часом їх проведення, за складом учасників та тощо. Як правило, класифікація цих заходів здійснюється працівниками правоохоронних органів з метою визначення в майбутньому можливості більш ефективних дій з охорони громадського порядку та громадської безпеки. Такі класифікації можуть проводитися на основі фізичних параметрів проведення масових заходів (площі території, де проводиться захід,

часу доби, тривалості його проведення, наявності певних осіб, які можуть спровокувати масові заворушення, кількості осіб іншої національності, спрямованості масового заходу та ін.). У більшості випадків такі види класифікації необхідні для забезпечення безпеки учасників масових заходів, інших громадян, а також організації охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Отже, класифікація масових заходів, які стали в більшості випадків частиною суспільних правовідносин в Україні, останнім часом є необхідною. Вона спрямована передусім на організацію охорони громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення. Для керівників органів внутрішніх справ України класифікація є підставою організації розстановки сил та засобів з метою недопущення порушень. Для керівників місцевої влади вона також необхідна, адже вони самі організовують масові заходи, або такі заходи організовуються на їх території, і тому їм також треба приймати рішення щодо забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення.

З наукової точки зору, класифікація масових заходів необхідна для вироблення загальних рекомендацій щодо попередження масових заворушень та порушень громадського порядку та громадської безпеки під час їх проведення. Крім того, на основі класифікації можливі розробки рекомендацій для громадських діячів, організаторів проведення культурно-видовищних заходів та інших осіб, які планують і проводять масові заходи.



## Література

1. Возник М. В. Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів: Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07. / М. В. Возник. — К.: 2010. — 188 с.
2. Мартишко А. Ю. Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку ОВС під час проведення спортивних заходів: Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07. / А. Ю. Мартишко. — К.: 2010. — 248 с.

3. Цикалевич В. М. Охорона громадського порядку органами внутрішніх справ України (адміністративно-правове регулювання): Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07. / В. М. Цикалевич. — К.: 2009. — 208 с.

4. Мамай К. В. Діяльність органів внутрішніх справ щодо попередження та припинення групових порушень громадського порядку та масових безпорядків: Дис. .... канд. юрид. наук спец. 12.00.07. / К. В. Мамай. — К.: 2014. — 201 с.

5. Подоляка А. М. Правове регулювання охорони громадського порядку в Україні: Монографія / А. М. Подоляка. — Х.: ТД “Золота миля”, 2008. — 352 с.

6. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України: Монографія / О. М. Бандурка. — Х.: 2004. — 297 с.

7. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: 1996. — 78 с.

8. Бирко А. С. Понятие и виды массовых мероприятий в деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка / А. С. Бирко // Сб. статей победителей конкурса науч. работ, выполнен-

ных курсантами, слушателями и студентами Академии МВД Респ. Беларусь в 2008 г. — Минск: 2008. — С. 159—161.

9. Фомина Е. “Океан Эльзы” собрал в Одессе больше 50 тысяч зрителей / Е. Фомина. Сайт Сегодня. ua. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.segodnya.ua/regions/odessa/ocean-elzi-sobral-v-odesse-bolshe-50-tysyach-zriteley-532568.html>

10. Чертенкова А. М. Адміністративно-правова охорона громадського порядку під час проведення масових заходів громадсько-політичного характеру: зміст, стадії, засоби, особливості / А. М. Чертенкова // Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ. — Дніпропетровськ: 2009. — № 3. — С. 54—63.

11. Копан О. В. Забезпечення внутрішньої безпеки України. Введення в поліцейську стратегію: Монографія / О. В. Копан. — К.: Нац. акад. внутр. справ України, 2001. — 424 с.

12. Бехтерев В. Внушение и толпа / В. Бехтерев // Психология толпы: социальные и политические механизмы воздействия на массы. — М.: Эксмо; СПб.: Terra Fantastica, 2003. — С. 399—416.

*Запропоновано використовувати ряд критеріїв для класифікації масових заходів, які проводяться в Україні, та наведено пропозиції щодо застосування класифікації у практичній діяльності.*

*Предложено использовать ряд критериев для классификации массовых мероприятий, которые проводятся в Украине, и приведены предложения по применению классификации в практической деятельности.*

*There are proposed to use a number of criteria for the classification of events held in Ukraine, and there are proposals to use classification in practice.*

Надійшла 3 липня 2014 р.