



УДК 355.9

DOI 10.5281/zenodo.5578006

КОММУНИКАЦИЯ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ СКАНДИНАВСКОЙ МОДЕЛИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПОРЯДКА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Алексей УЛЬЯНОВ,
кандидат юридических наук, доцент
Александр НИКОЛАЕВ,
кандидат политических наук, доцент
Евгений БАХЧЕВАН

Статья посвящена проблеме коммуникации как составляющей скандинавской модели обеспечения общественной безопасности и порядка во время массовых мероприятий. Выявлены доктринальные подходы к определению таких понятий как: «деэскалация», «коммуникация», «дифференциация», «полиция диалога». Сделан вывод, что одним из ключевых компонентов скандинавской модели является коммуникация, предполагающая налаживание диалога между полицией и организаторами и участниками массовых мероприятий.

Проведен анализ международно-правовых актов и законодательства Украины в сфере общественной безопасности и порядка, сделан вывод о необходимости совершенствования национального законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: Конституция, закон, полиция, собрания, правоохранительные органы, скандинавская модель.

COMMUNICATION AS A COMPONENT OF THE SCANDINAVIAN PUBLIC SECURITY MODEL AND ORDER IN THE CONDUCT OF MASS EVENTS

Alexei ULIANOV,
PhD, Associate Professor
Alexandr NICOLAEV,
PhD student
Evgheniy BAHCEVAN,

The article is devoted to the issue of communication as a component of the Scandinavian model of ensuring public safety and order during mass events. Doctrinal approaches to the definition of such concepts as: “de-escalation”, “communication”, “differentiation”, “Police of dialogue” are revealed. It is concluded that one of the key components of the Scandinavian model is communication, which involves establishing a dialogue between the police and the organizers and participants of mass events.

The analysis of international legal acts and legislation of Ukraine in the field of public safety and order, the conclusion about the need to improve national legislation in this area.

Keywords: Constitution, law, police, assemblies, law enforcement agencies, Scandinavian model.

Одним из основополагающих прав граждан Украины и многих стран мира, которое закреплено в Конституции, есть право на мирные собрания. Еще в 1948 году во Всеобщей декларации прав человека было закреплено право на свободу мирных собраний [1].



В Украине право граждан на мирные собрания закреплено в ст.39 Конституции, согласно которой граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, походы и демонстрации, о проведении которых заблаговременно уведомляются органы исполнительной власти или органы местного самоуправления.

Ограничение относительно реализации этого права может устанавливаться судом в соответствии с законом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка - с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей [2].

Во многих странах мира приняты соответствующие нормативно-правовые акты, которые прописывают четкий механизм реализации гражданами права на мирные собрания. В Украине такой закон отсутствует, что не способствует реализации права граждан в указанной сфере. Кроме того, отсутствие четкого механизма по организации и проведению массовых мероприятий усложняет действия полиции по организации охраны общественного порядка при их проведении.

Укрепление гарантий прав граждан в сфере общественного порядка зависит не только от обновления законодательства, но и от усовершенствования: а) организационной структуры полиции; б) повышение квалификации сотрудников этих органов; в) технического, материального и психологического обеспечения; г) внедрение положительного международного опыта в национальную практику.

Каждое из указанных направлений, от которого зависит повышение эффективности деятельности органов национальной полиции по охране и защите прав граждан в сфере общественного порядка, имеет важное значение, однако их реализация для достижения высоких результатов должна происходить комплексно.

Важное значение для внедрения новых практик по охране общественного порядка, взаимодействия национальной полиции с государственными и общественными институтами в этой сфере имеет изучение международного опыта деятельности правоохранительных

органов и возможности его внедрения в национальной практике. Изучение и внедрение международного опыта может происходить как через реализацию программ академической образовательной и научной мобильности представителями высших учебных заведений Украины и зарубежных стран, так и благодаря сотрудничеству Министерства внутренних дел Украины, Национальной полиции Украины с соответствующими правоохранительными органами зарубежных стран.

В отечественной научной литературе анализу вопроса реализации гражданами права на проведение мирных собраний в последнее время уделяется значительное внимание, поскольку его реализация является важным условием существования гражданского общества и демократических основ государственного строя. В разные годы исследованием этого проблемного вопроса занимались такие ученые, как: Т.И. Гудзь, М.М. Денисова, А. С. Денисова, А.Ю. Дрозд, В.В. Заросило, А.В. Колесник, Р.А. Куйбида, М.И. Логвиненко, С.М. Мищенко, О.Б. Онишко, В.Д. Остапенко, В. Полищук, Э.Е. Регушевский, М.И. Смокович, В.А. Скомаровский, Р.Б. Тополевская, А.В. Тронько, А.Е. Шевченко. и другие.

Среди актуальных научных исследований отечественных ученых посвященных реализации права граждан на мирные собрания следует отметить исследования С.М. Онищенко относительно административно-правового обеспечения права на мирные собрания, в котором автор констатирует, что с учетом глобализационных процессов в современном мире международные правовые стандарты приобретают обязательные составляющие признаки эффективной правовой системы. Целесообразность ратификации международных стандартов по обеспечению права на мирные собрания на государственном уровне, прежде всего стандартов европейского сообщества, обусловлено евроинтеграционными стремлениями Украины [3, с.175].

Особое внимание со стороны органов Национальной полиции уделяется внедрению лучших европейских практик по обеспечению общественной безопасности и порядка во время проведения мирных собраний. Актуальным направлением обеспечения общественной безопасности и порядка во время проведения



массовых мероприятий является внедрение в деятельности органов и подразделений Национальной полиции Украины скандинавской модели, построенной на опыте таких стран, как Швеция, Дания, Норвегия.

Вопросами управления и руководства силами полиции во время проведения массовых мероприятий в соответствии с скандинавской моделью охраны общественного порядка и безопасности занимались такие ученые, как: А.Е. Крищенко, Н. Д. Туз, Н. А., Московчук, Д. В. Цуркан, А. Аданг, А. Бинерт, Т. Цезарь, И. Чеппел, М. Гамильтон, Э. Хендрикс, С. Джарман, А. Конце, С. Мисич, А. Осси и многие другие.

Принципиальным для налаживания постоянного диалога с общественностью на паритетных началах является обеспечение открытости и прозрачности процессов принятия решений, деятельности властных структур и общественных организаций. Прозрачная, открытая власть призвана должным образом обеспечивать диалог с общественностью на всех этапах принятия решений и постоянный доступ к информации о деятельности органов государственной власти и ее должностных лиц в соответствии с нормами действующего законодательства. В свою очередь, надлежащая осведомленность способствует сознательному участию граждан в процессе принятия решений, предоставляет возможности для обоснованного ответа и рационального влияния общественности на государственные решения. Таким образом именно взаимодействие власти и общества через открытую многоканальную коммуникацию открывает уникальные возможности нахождения оптимальных путей для решения имеющихся проблем [4, с.36].

Следует обратить внимание, что при характеристике скандинавской модели в научных исследованиях ключевой составляющей выделяется именно коммуникация.

А.Е. Крищенко исследуя вопросы административно-правового статуса руководителя территориального органа национальной полиции в сфере обеспечения общественной безопасности и порядка отмечает, что скандинавская модель основывается на изучении психологии толпы и коммуникации. Она предусматривает предупреждение насилия во время массовых мероприятий путем постоянной

коммуникации с участниками мероприятия, дээскалации, осведомленности с ситуацией, тщательного планирования и анализа рисков [5, с.188].

Д.В. Цуркан исследуя вопросы работы групп коммуникации во время проведения массовых мероприятий, акцентирует внимание на том, что скандинавская модель охраны общественного порядка предусматривает предупреждение насилия во время массовых мероприятий (митингов, демонстраций, спортивных мероприятий и т.д.) путем постоянного общения с толпой, тщательного планирования и анализа рисков [6, с. 302].

На важную роль коммуникации полиции при проведении массовых мероприятий, обратил внимание, ведущий советник КМЕС по вопросам охраны общественного порядка Патрик Йохансон. Среди четырех составляющих скандинавской модели охраны общественного порядка во время проведения массовых мероприятий, он акцентировал внимание на необходимости постоянного диалога с организаторами мероприятия и собственно участниками массового собрания [7].

Особенности скандинавского подхода обеспечения общественной безопасности и порядка очертила специалист КМЕС Изабель Торен, которая отметила, что скандинавская модель предусматривает предупреждение насилия во время массовых мероприятий путем постоянного общения с толпой, тщательного планирования и анализа рисков, она также подчеркнула, что одним из основных принципов модели является дээскалация: осведомленность правоохранителей с ситуацией, их коммуникация с участниками мероприятия, дифференциация участников и содействие проведению мирных собраний без препятствования реализации демократических прав и свобод граждан [8].

Из приведенного очевидно, что одним из ключевых компонентов скандинавской модели выступает коммуникация, которая предусматривает налаживание диалога полиции как с организаторами, так и с участниками массовых мероприятий.

С целью внедрения в практическую деятельность скандинавской модели охраны общественного порядка во время проведения массовых мероприятий министерством вну-



тренних дел утверждена соответствующая Концепция, в которой защита прав человека и уважение его достоинства является основной задачей полиции. Внедрен новый подход при исполнении служебных обязанностей работниками полиции, который направлен не на контроль, а на оказание услуг, то есть содействие в реализации гражданами их прав на мирные собрания. Такой подход кардинально меняет тактику деятельности полиции по обеспечению общественной безопасности и порядка при проведении массовых мероприятий предусматривая уход от реактивного поведения на проактивное. Такая модель поведения требует новых подходов к организации и проведению массовых мероприятий.

Для того чтобы реализовать такую модель, на наш взгляд, деятельность полиции должна основываться на следующих принципах:

Во-первых, знание. Владение достоверной информацией о предстоящих массовых мероприятиях, об организаторах, участниках, цель мероприятия, возможные риски, позволяет полиции понять интересы и цели участников массового мероприятия и способствовать удовлетворению ими своих законных прав. Информация должна собираться до проведения мероприятия, во время его проведения и после его окончания. Владение информацией на каждой стадии массового мероприятия позволит провести детальный анализ деятельности полиции с целью выявления ошибок и недопущения их при проведении последующих массовых мероприятий.

Во-вторых, содействие. Содействие, принцип, который, по нашему мнению, лежит в основе проактивного метода деятельности полиции. Относительно массового мероприятия, проактивный метод действий заключается в том, что полиция пытается способствовать организаторам и участникам собрания в достижении их законных целей еще на стадии подготовки к проведению такого мероприятия. Способствуя проведению мирного собрания, полиция не только предотвращает возникновение напряжения, но и пользуется поддержкой участников в обеспечении общественного порядка в ходе мероприятия.

В-третьих, дифференциация. Дифференциация - принцип, в основе которого, по

нашему мнению, лежит психологическая готовность работников полиции к обеспечению общественной безопасности и порядка при проведении массовых мероприятий, то есть при наличии большого количества граждан. Именно умение выделять из основной массы участников мероприятия тех, кто провоцирует на неправомерные действия, а не относиться ко всем участникам мероприятия как к потенциальным правонарушителям, позволит полиции получить поддержку со стороны большинства, если она будет убеждена в том, что полиция относится к ним как к законопослушным гражданам, а не как к тем, кто провоцирует на нарушение закона. В таком случае законопослушное большинство может стать на сторону полиции и поддержать ее в обеспечении правопорядка.

Недифференцированное ограничения полиции может привести к тому, что группы, которые изначально не имели целью конфликта, сблизятся с другими более конфликтными группировками в толпе и стать более враждебными полиции [9].

В-четвертых, коммуникация. Полиция должна осуществлять активную коммуникацию для установления связи (дружеских отношений) с участниками мероприятия и создание фундамента для предотвращения конфликта в будущем.

Как справедливо отмечает С.В. Вендиктов, диалог способствует формированию личностных компетенций участников, в первую очередь, гласного выражения своей позиции. Такая практика позволяет индивидам превратиться в более активных и влиятельных участников сообществ, создает условия для значительных социальных изменений. В результате образуется новое понимание проблемы и новые подходы к ее решению [10, с.37].

Даже до мероприятия может быть полезно договориться с организаторами о том, как будут достигнуты их законные цели, какие меры будут приняты в случае возникновения непредвиденных ситуаций, конфликта и как организаторы и полиция будут работать над реализацией целей толпы при таких обстоятельствах [9].

В Концепции акцентировано внимание на осуществлении взаимодействия полиции с организаторами и участниками массовых ме-



роприятий на всех стадиях подготовки и проведения мероприятий, в частности, силами «полиции диалога», заключающийся в налаживании эффективной коммуникации между полицией, организаторами массовых мероприятий и их участниками для минимизации возникновения рисков и конфликтных ситуаций во время массовых мероприятий, основанной на принципах:

- взаимного уважения и доверия полиции и населения;

- обеспечение реализации и соблюдения законных прав и свобод граждан; защиты прав человека и уважения его достоинства во время массовых мероприятий.

Именно с целью реализации Концепции была создана «полиция диалога» конечной точкой в работе которой по обеспечению общественной безопасности во время массовых мероприятий главным была не сила, а диалог. Задача полиции сближения граждан, участников массовых мероприятий и ведения диалога. Главный инструмент - слово, а не сила.

Когда происходит двустороннее мероприятие, полицейские-переговорщики должны организовать эффективную коммуникацию между всеми участниками с целью договориться о недопущении провокаций и эскалации конфликта еще на подготовительном этапе [11]. В ситуации, когда контрольный акцент деятельности полиции в ходе массового мероприятия смещается на предоставление помощи гражданам, в реализации их конституционных прав на мирные собрания достигается на наш взгляд две цели:

Во-первых, полиция реализует один из основополагающих принципов деятельности полиции, закрепленный в Законе Украины «О Национальной полиции» - предоставление услуг;

Во-вторых, укрепляется доверие между гражданами и правоохранителями, ведь полиция диалога способствует мирному сосуществованию политических оппонентов в общинах поскольку упомянутое подразделение постоянно контактирует с местными организациями, общается с активистами и помогает им налаживать сотрудничество с властью. Такое общение, на наш взгляд, создает эффективные и безопасные условия и снижает риск возникновения насилия во время мирных со-

браний. Через диалог граждане сближаются, находят общее, а не то, что разъединяет, имеют возможность решать конфликты ненасильственным путем.

С.М. Онищенко отмечает, что скандинавская модель обеспечения безопасности и порядка во время массовых мероприятий позволит повысить уровень доверия граждан к полиции и улучшить эффективность работы полиции в направлении подготовки и реализации ключевых реформ, направленных на качественное обеспечение уровня безопасности граждан Украины [3, с.171].

Анализируя указанные принципы, можно сделать вывод о том, что успешная реализация первых трех (знания, содействие, коммуникация) зависят от наличия механизма реализации прав граждан на мирные собрания. Как уже было отмечено, кроме конституционного закрепления прав граждан на мирные собрания, в большинстве стран мира приняты нормативно-правовые акты, в которых прописан порядок организации и проведения массовых мероприятий.

Так, в Швеции вопрос о проведении массовых мероприятий закреплен как в Конституции, так и в других нормативных актах. Для проведения массового мероприятия необходимо за семь дней до его проведения подать заявление в орган местного самоуправления, который предоставляет разрешение на проведение такого мероприятия. Поскольку охрана общественного порядка во время проведения массового мероприятия возложена на полицию, орган местного самоуправления перед тем как разрешить его проведение, консультируется с полицией. И только после проверки указанных в заявлении фактов полиция уведомляет органы местного самоуправления о возможности проведения массового мероприятия.

В большинстве стран СНГ приняты законы, которые содержат механизм реализации права граждан на мирные собрания.

Так, правовое регулирование свободы мирных собраний в Республике Молдова предусмотрено в статье 40 Конституции, согласно которой митинги, демонстрации, манифестации, шествия или любые иные собрания являются свободными и могут организовываться и проводиться только мирно и без какого бы



то ни было оружия. [12]. С целью выполнения предписаний Конституции, 22 февраля 2008 года принят Закон «О собраниях» [13] согласно которому заявление на проведение массового мероприятия подается в письменной форме не позднее чем за 5 дней до проведения мероприятия.

В соответствии с Законом Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, [14] заявление об их проведении подается в письменной форме местному исполнительному органу на бумажном носителе или в форме электронного документа, удостоверенного посредством электронной цифровой подписи, в срок не позднее чем за пять рабочих дней до дня его проведения.

Следует отметить, что в нормативно-правовых актах большинства стран европейского союза и других стран СНГ также указаны сроки подачи заявления на проведение массового мероприятия, и хотя в разных странах они разные, главным выступает то, что они закреплены на законодательном уровне.

Именно закрепление в нормативно-правовых актах срока подачи заявления на проведение массового мероприятия и поступления заблаговременного уведомления в органы полиции об их проведении, позволяет реализо-

вывать такие составляющие скандинавской модели как знания (сбор информации), коммуникацию и содействие, дает возможность качественно подготовиться к обеспечению общественного порядка при проведении массового мероприятия.

Отсутствие в Украине нормативно-правового акта, который регулировал бы проведение массовых мероприятий, приводит к тому, что информация о массовом мероприятии поступает в полицию не всегда своевременно, что затрудняет сбор необходимой информации о том или ином мероприятии.

Подводя итог можно отметить, что сущность скандинавской модели охраны общественного порядка во время проведения массовых мероприятий заключается в переходе от реактивной модели поведения сотрудников полиции к проактивной, направленной на предупреждение насильственных действий путем постоянного общения с участниками массового мероприятия. Для реализации гражданами конституционных прав на мирные собрания, с целью надлежащей организации и осуществления охраны общественной безопасности и порядка полицией, необходимо принять нормативно-правовой акт, в котором был бы прописан механизм организации и проведения массовых мероприятий.

Литература

1. Загальна декларація прав людини. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 28.09.2021).
2. Конституція України [Текст]. – К. : КМ, 2013. 96 с.
3. Онищенко С. Адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання. Кандидатська дисертація. Київ, 2019 р., 209 с.
4. Мамонтова Е.В. Діалог держави і суспільства як конструктивна форма політичної участі. //Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством: матеріали наук. – практ. конф. 28 квітн 2016 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. - С. 35 – 39.
5. Крищенко А.Є. Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Кандидатська дисертація. Київ, 2019р., - 255 с.
6. Цуркан Д. В. Робота груп комунікації під час проведення масових заходів. Актуальні питання забезпечення публічної безпеки: зб. наук. доп.- Маріуполь, 2018. С.302-304.
7. 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.euam-ukraine.eu/ua/news/opinion/the-scandinavian-approach-to-public-order-policing-dialogue-eu>



- rovision-and-more-interview-with-patrik-johansen-euam-lead-adviser-in-public-order/.) (посещен 28.09.2021).
8. Українські правоохоронці вивчають скандинавську модель забезпечення публічної безпеки. Єдиний портал органів системи МВС України. Департамент комунікації МВС України/ https://mvs.gov.ua/ua/news/10826_Ukrainski_pra_voohoronci_vivchayut_skandinavsku_model_zabezpechennya_publichnoi_bezpeki_FOTO.htm/. (дата звернення 28.09.2021).
 9. Reicher, S., Stott, C., Cronin, P. and Adang, O. (2004), «An integrated approach to crowd psychology and public order policing», *Policing: An International Journal*, Vol. 27 No. 4, pp. 558-572. <https://doi.org/10.1108/13639510410566271>
 10. Венидиктов С.В. Делиберативный диалог и гражданское образование в США [Текст] С.В. Венидиктов//Гражданское образование: сущность, проблемы, перспективы: материалы научно-практической конференции.-М: Издатель Воробьев А.В.,2014. С.36-37.
 11. Фацевич О. Основний концепт роботи «поліції діалогу» – комунікація та зменшення демонстрації сили під час масових заходів [Текст]. Урядовий портал. <https://www.kmu.gov.ua/news/osnovnij-koncept-roboti-policiyi-dialogu-komunikaciya-ta-zmen-shennya-demonstraciyi-sili-pid-chas-masovih-zahodiv-oleksandr-facevich>. (дата звернення 28.09.2021).
 12. Конституція Республіки Молдова от 1994 г. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ru (посещен 28.09.2021).
 13. О собраниях: Закон Республіки Молдова от 22.02.2008 <https://www.legislationline.org/download/id/8931/file/Moldova-%20On%20Assemblies.pdf> (посещен 28.09.2021).
 14. Закон Республіки Казахстан від 25.05.2020 р. «Про порядок організації і проведення мирних зборів у Республіці Казахстан». https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000333/z20_333.htm. (дата звернення 28.09.2021).

Despre autori

Алексей УЛЬЯНОВ

*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры тактико-специальной,
огневой и физической подготовки
Одесского государственного университета
внутренних дел*

Александр НИКОЛАЕВ

*кандидат политических наук, доцент,
доцент кафедры тактико-специальной,
огневой и физической подготовки
Одесского государственного университета
внутренних дел*

Евгений БАХЧЕВАН

*старший преподаватель кафедры тактико-
специальной, огневой и физической
подготовки Одесского государственного
университета внутренних дел*