

УДК 351.75(477)

І. І. Сенчук

**ВПРОВАДЖЕННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ
У ЗВ'ЯЗКУ З ПРОВЕДЕННЯМ Євро-2012**

З урахуванням зарубіжного досвіду та вітчизняних особливостей визначено запобіжні заходи, які повинні завчасно проводитись працівниками органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку при проведенні в Україні Євро-2012 з футболу. Надано характеристику інституту споттерства та обґрунтовано важливість його використання в Україні.

© Сенчук І. І., 2011

Серед пріоритетних завдань, які на сьогодні постають перед органами державної влади України, є участь у підготовці та проведенні Чемпіонату Європи з футболу Євро-2012. Зазначимо, що з урахуванням міжнародного рівня запланованих заходів на відповідні органи державної влади України (у першу чергу, на органи внутрішніх справ) покладається підвищена відповідальність за гарантування безпеки громадян, забезпечення громадської безпеки та охорону громадського порядку, своєчасне припинення масових порушень громадського порядку під час проведення міжнародних спортивно-масових заходів. Слід підкреслити, що належне забезпечення правопорядку під час проведення в Україні Чемпіонату Європи з футболу Євро-2012 можливе лише шляхом комплексного використання науково обґрунтованих правових, організаційних і тактичних принципів, форм і методів, які мають єдину цільову спрямованість. Тому метою роботи є вивчення зарубіжного досвіду діяльності поліції щодо охорони громадського порядку під час проведення таких масштабних заходів спортивного характеру, як фінальна частина Чемпіонату Європи з футболу та Чемпіонат світу з футболу ФІФА.

Новизна статті полягає в тому, що з урахуванням міжнародного досвіду запропоновано систему запобіжних заходів, які мають бути завчасно проведені працівниками ОВС України з метою попередження масових порушень громадського порядку під час Євро-2012.

Науковим розробкам щодо організації охорони громадського порядку та впровадження органами внутрішніх справ України зарубіжного досвіду охорони громадського порядку під час проведення масових заходів спортивного характеру присвячені роботи таких науковців, як А. Б. Авер'янов, Ю. О. Антонюк, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Є. О. Безсмертний, Ю. П. Битяк, А. В. Губанов [1–2], Є. В. Додін, М. І. Єропкін, В. К. Колпаков, М. В. Корнієнко [3], В. В. Лазарєв, М. В. Лошицький [4], В. М. Цикалевич [5], О. М. Якуба. У результаті вивчення праць зазначених науковців можна зробити висновок, що ефективне забезпечення належного громадського порядку під час проведення в Україні Євро-2012 вимагає обов'язкового врахування міжнародного досвіду під час вироблення системи заходів щодо охорони спортсменів, заходів щодо охорони глядачів, заходів щодо забезпечення безпеки працівників правоохоронних органів, які забезпечують охорону громадського порядку під час проведення масових заходів спортивного характеру.

Перша країна, досвід якої щодо забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів спортивного характеру хотілося б дослідити, – це Німеччина. Саме в Німеччині у

2006 р. було проведено XVIII Чемпіонат світу з футболу ФІФА серед чоловіків, у ході якого брали участь 32 команди та відбулося 64 матчі. Бездоганне проведення в країні спортивного свята такого рівня свідчить про значну підготовчу роботу, яку було проведено з метою дотримання усіх вимог ФІФА, у першу чергу, щодо охорони громадського порядку та забезпечення безпеки як спортсменів, так і глядачів. Так, поліцією Німеччини була проведена певна підготовча робота, зокрема:

- розроблено Національну концепцію, положеннями якої передбачено необхідність роботи поліцейських та працівників інших служб підтримання громадського порядку з фанатами в межах соціальних заходів; вироблено систему заходів щодо підтримання зразкового порядку на стадіоні; вироблено дієві обмеження відвідування стадіонів, що діють на території всієї Німеччини; передбачено великі штрафні санкції за порушення правил, встановлених зазначеною Концепцією;

- підготовлено рамкові директиви для служб підтримання громадського порядку;

- переглянуто та доповнено чинні нормативно-правові акти у сфері забезпечення громадської безпеки, зокрема на випадок катастроф та диверсій;

- проведено практичні завдання з особовим складом підрозділів поліції;

- проведено додаткові дводенні навчання поліцейських сил з метою підготовки до Чемпіонату з футболу за програмою «Завжди і усюди в курсі справ», яка була підготовлена Центральною психологічною службою поліції;

- вивчено питання щодо забезпечення безпеки глядачів на стадіонах;

- акцентовано увагу на необхідності налагодження ефективного співробітництва усіх структур, причетних до проведення чемпіонату такого рівня;

- налагоджено тісне співробітництво підрозділів поліції з владою Мюнхена, рятувальними службами та з місцевим організаційним комітетом ФІФА;

- організовано роботу працівників поліції в середовищі футбольних фанів з метою своєчасного отримання ними необхідної інформації напередодні матчів та стосовно певних осіб;

- з метою збирання інформації щодо запобігання масовим порушенням громадського порядку, попередження конфліктів із застосуванням насильства, отримання даних для прийняття рішень стосовно заходів оперативного втручання створено Банк даних злочинців, які вдаються до насильства, – «Спорт» [6].

Також слід звернути увагу на те, що в Німеччині під час підготовки до чемпіонату, який проходив у 2006 р., відбулися на-

вчальні семінари щодо можливості залучення поліцейських підрозділів до оперативних дій при проведенні масових заходів спортивного характеру. Метою семінарів було визначено вивчення досвіду країн Європейського Союзу, які вже проводили спортивні заходи такого рівня, щодо гарантування громадської безпеки під час проведення масових спортивних заходів.

У результаті дослідження особливостей забезпечення громадського порядку в Німеччині під час проведення XVIII Чемпіонату світу з футболу ФІФА 2006 р. можна зробити висновок, що основним принципом діяльності німецької поліції щодо охорони громадського порядку під час чемпіонату поставав наступний принцип: припиняти порушення, але при цьому не виявляти агресію, натиск, навіпаки, бути дружелюбною, спокійною. Можливо, і в нашому випадку необхідно дотримуватись даного принципу, щоб українські працівники переймали толерантність, витримку, а не робили ставку на силу та погрозу її застосування.

Що стосується інших країн Європи, які приймали в себе такі масштабні масові заходи спортивного характеру, як фінальна частина Чемпіонату Європи з футболу та Чемпіонат світу з футболу ФІФА, то вважаємо за необхідне коротко зупинитися на наступних особливостях підготовчих етапів до проведення зазначених чемпіонатів:

- досвід проведення масових заходів спортивного характеру у Великобританії (країні з найбільш оснащеною системою відеоспостереження і контролю), Франції, Греції, Китаї свідчить про важливість встановлення на стадіонах камер відеоспостереження, що дасть змогу взяти під контроль підходи до стадіонів, центральних вулиць, вокзалів, станцій метро та інших місць масового скупчення людей і тим самим підвищити рівень правопорядку. Необхідно звернути увагу на те, що такий досвід переймає МВС Російської Федерації, яке пропонує обладнати трибуни російських стадіонів відеокамерами для відстеження особливо буйних фанатів;

- під час проведення фіналу Ліги чемпіонів сезону 2006–2007 рр. поліція Греції була готова в боротьбі з футбольними хуліганами використовувати нетрадиційні методи, наприклад рушниця-маркери, заряджені кульками зі спеціальною фарбою, які використовуються в пейнтболі. У разі виникнення масових заворушень серед фанатів поліцейські завдяки спеціальним рушницям-маркерам мають можливість помічати порушників, яких потім легко виловити з натовпу або затримати [6]. На нашу думку, такий захід навряд чи можна назвати прийнятним, оскільки пейнтбольна фарба легко і швидко змивається з одягу, а попадання кульки в особу, особливо в обличчя, може завдати шкоди здоров'ю;

– у Китаї поліція також використовує систему розпізнавання осіб для того, щоб ідентифікувати футбольних хуліганів. Мережева система відеоспостереження дозволяє продиравлятися на центральних пунктах спостереження відеоінформацію, що зібрана в найбільш уразливих зонах;

– у результаті вступу Румунії до Європейського Союзу жандармерія поступово повністю перейшла на європейські стандарти щодо професійної підготовки особового складу, екіпіровки та оснащення, дотримання правил забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю, професійної етики правоохоронців.

Слід зауважити, що забезпечення безпеки глядачів, членів футбольних команд під час матчу, після матчу, під час відпочинку спортсменів, забезпечення своєчасного прибуття до стадіону постають надзвичайно важливими питаннями, вирішення яких належить до компетенції працівників органів внутрішніх справ (міліції). Зазначимо, що заходи щодо забезпечення безпеки глядачів під час проведення таких масштабних масових заходів спортивного характеру, як фінальна частина Чемпіонату Європи з футболу та Чемпіонат світу з футболу ФІФА, зводяться не лише до безпосереднього забезпечення безпеки глядачів під час проведення футбольних матчів, а й до створення нормальних умов для отримання насолоди від ігор, відпочинку та ознайомлення з історичними, культурними пам'ятками міст. Звісно, це можливо створити лише за умови царювання правопорядку в громадських місцях. Отже, на працівників міліції покладені задачі з розроблення плану охорони громадського порядку і безпеки при проведенні Чемпіонату, підготовки та розстановки необхідних сил та засобів, регулювання поведінки вболівальників, організації і координації взаємодії з усіма державними органами і громадськими організаціями, що беруть участь в охороні громадського порядку і безпосередньо в проведенні Чемпіонату, контролю за обстановкою, здійснення адміністративного нагляду, попередження та припинення правопорушень з боку учасників та глядачів, а також притягнення винних до відповідальності.

Наведемо досвід Європейського Союзу щодо забезпечення безпеки глядачів під час проведення таких масштабних заходів спортивного характеру, як фінальна частина Чемпіонату Європи з футболу або Чемпіонат світу з футболу ФІФА. Підкреслимо, що у Європейському Союзі особлива увага приділяється налагодженню міжнародного поліцейського співробітництва, зокрема здійсненню спільних поліцейських операцій під час проведення футбольних матчів. Основними принципами здійснення поліцейських операцій у зв'язку з проведенням футбольних матчів у країнах – членах ЄС є принципи законності, пропорційності та відповідальності країни-організатора за забезпечення безпеки і правопорядку

під час проведення масового заходу спортивного характеру (футбольного матчу).

Основою стратегії забезпечення безпеки і правопорядку під час проведення футбольних матчів визначено своєчасний обмін повною інформацією. Так, відповідно до рішення Ради ЄС 2002/348/ЖНА кожна країна – член ЄС повинна створити Національний футбольний інформаційний пункт, який виступатиме центральним та єдиним контактним пунктом для обміну важливою інформацією щодо міжнародних футбольних матчів та розвиватиме міжнародне поліцейське співробітництво у зв'язку з футбольними матчами [7]. Підкреслимо, що в разі необхідності встановлення безпосередніх контактів між поліцією країни-організатора та країни-гостя обмін будь-якою інформацією повинен паралельно здійснюватися через відповідні Національні футбольні інформаційні пункти. На нашу думку, це зумовлено тим, що такі контакти не повинні зменшувати ключову роль Національних футбольних інформаційних пунктів у забезпеченні якості отриманої інформації та її наданні іншим зацікавленим партнерам та органам.

На сьогодні в країнах – членах ЄС діє розроблена Робочою групою ЄС з поліцейського співробітництва розгалужена система протидії явищу футбольного хуліганства, основні принципи якої визначено в Резолюції Ради ЄС «Про оновлення посібника з рекомендаціями щодо міжнародного поліцейського співробітництва та заходів з попередження та контролю насильства та порушень порядку у зв'язку з футбольними матчами міжнародного характеру, у яких хоча б одна з країн є членом ЄС» від 3 червня 2010 р. № 2010/C 165/01. Базове функціональне навантаження цієї системи покладається на органи і підрозділи кількох рівнів:

- районні відділи поліції, зокрема на офіцерів футбольної розвідки та споттерів (на районному рівні);
- поліцейські управління – розвідувальні бюро (на рівні великих міст);
- Національні футбольні інформаційні пункти (на національному рівні).

Зазначимо, що поняття «споттер» є комплексним поняттям, яке охоплює виконання цілою системою служб та окремих посадових осіб функцій щодо пошуку та фіксації фактичних даних про протиправні дії окремих футбольних уболівальників та їх груп. За інформацією, зібраною споттерами, які частіше за все є членами команди – уболівальниці конкретної футбольної команди, можна попередити напади найбільш радикальних груп уболівальників на вболівальників команди-суперниці. Ефективність діяльності споттерів щодо попередження масових порушень громадського порядку під час проведення футболь-

них матчів підтверджується тим фактом, що методами споттерства вже давно зацікавились оперативні служби поліції, а досвідчені споттери систематично постачають інформацію поліції з метою нейтралізації радикальних елементів серед фанів команди-суперниці. На теренах колишнього СРСР інститут споттерства не має широкої популярності, однак це явище було зафіксовано у 90-х рр. XX ст. у Москві та Ленінграді (Санкт-Петербурзі). На жаль, на теренах сучасної України даний інститут також не поширений.

Підрозділи поліції, на території обслуговування яких знаходяться футбольні клуби, повинні призначити офіцерів футбольної розвідки виходячи із розрахунку щонайменше один офіцер футбольної розвідки на кожен професійний футбольний клуб. У даному випадку діяльність офіцерів футбольної розвідки можна визначити як систему гласних і негласних пошукових, розвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів. До числа безпосередніх завдань офіцерів футбольної розвідки можна віднести збирання, оцінювання, аналіз та розповсюдження інформації з метою попередження злочинів та правопорушень, пов'язаних із футболом.

Підкреслимо, що офіцери футбольної розвідки є працівниками оперативних служб поліції зі спеціальними повноваженнями за всіма напрямками діяльності кримінальної поліції, які займаються виключно питаннями, пов'язаними з футболом, відповідають за уболівальників та збирання розвідувальної інформації, пов'язаної із футбольним клубом, тощо. Головною функцією цих офіцерів є підготовка розвідувально-аналітичних довідок, а також заповнення передматчевих та післяматчевих форм до кожного футбольного матчу за участю клубу, за яким закріплений офіцер футбольної розвідки. Офіцери футбольної розвідки відповідальні і за зв'язок із Національними футбольними інформаційними пунктами, підрозділами поліції громадської безпеки, споттерами, а також іншими офіцерами футбольної розвідки.

У країнах континентальної Європи розроблено спеціальні нормативно-правові акти, які містять конкретні правила поведінки вболівальників та санкції за їх порушення. Таким чином, у країнах романо-германської правової системи, до якої належить і Україна, функціональне навантаження на офіцерів футбольної розвідки та споттерів залежить від тієї системи заборон, яку містить національне законодавство. За таких умов форми взаємодії офіцерів футбольної розвідки і споттерів при проведенні поліцейських операцій з охорони правопорядку під час футбольного матчу суттєво відрізняються від першого

підходу. Зазначимо, що в країнах континентальної Європи під споттером розуміється офіцер поліції зі зв'язку з уболівальниками та службами безпеки клубів і стадіонів.

З метою попередження масових правопорушень під час проведення футбольних матчів споттери надають поліції інформацію щодо груп, за якими вони спостерігають та щодо яких вони отримали попередню інформацію від офіцерів футбольної розвідки. Аналітичні висновки споттерів стосовно можливості виникнення конфліктних ситуацій під час проведення футбольних матчів дозволяють керівництву поліції своєчасно корегувати план проведення поліцейської операції щодо охорони громадського порядку, реагувати на зміну оперативної обстановки та обґрунтовано приймати рішення щодо необхідності втручання поліції. Також за умов фіксації споттерами правопорушень з боку уболівальників вони мають вжити відповідних заходів для припинення правопорушення, затримання осіб, що його скоїли, та встановлення їх особистості. По завершенні конкретного футбольного матчу споттери доповідають про власні дії та їх результати офіцерам футбольної розвідки письмовим рапортом, додаючи до нього пояснення затриманих осіб, пояснення свідків, відеозаписи, копії яких разом із післяматчевою формою передаються згодом до Національного футбольного інформаційного пункту для узагальнення та аналізу.

Ключовим аспектом діяльності офіцерів футбольної розвідки та споттерів є акумулювання результатів їх діяльності в єдиній базі даних, яка включена до національної інформаційно-пошукової системи з питань футболу. Користувачами такої інформаційно-пошукової системи, окрім офіцерів футбольної розвідки та споттерів, можуть бути лише співробітники Національних футбольних інформаційних пунктів. Уважаємо, що такий обмежений доступ до інформації про споттерів та офіцерів футбольної розвідки є безумовною гарантією забезпечення законності та підтримання правопорядку під час проведення футбольних матчів.

У зв'язку із постійною участю професійних футбольних клубів України в міжнародних змаганнях, підготовкою до проведення у 2012 р. на території України фінальної частини Чемпіонату Європи з футболу, іграми національних збірних України нагальним є питання напрацювання власного підходу до роботи міліції України в середовищі футбольних уболівальників, створення робочої групи для опрацювання кваліфікаційних характеристик, типових посадових інструкцій, схем підпорядкованості та обміну інформацією оперативних працівників, що відповідатимуть за роботу офіцерів футбольної розвідки та споттерів в Україні. На нашу думку, важливим аспектом вирі-

шення зазначеної проблеми є врахування вимог Резолюції Ради ЄС від 3 червня 2010 р. № 2010/С 165/01 щодо необхідності побудови спеціальних інформаційних каналів «організовані групи уболівальників – споттер», «служби безпеки клубів (стадіонів) – споттер» та «організовані групи уболівальників – служби безпеки клубів (стадіонів)» із допуском до інформаційних ресурсів відповідного споттера.

Таким чином, з урахуванням міжнародного досвіду проведення футбольних матчів із значним скупченням народу вважаємо за можливе запропонувати перелік запобіжних заходів, які мають бути завчасно проведені працівниками ОВС України з метою попередження масових порушень громадського порядку під час Євро-2012:

- встановлення особливого адміністративного нагляду за активними уболівальниками;
- розроблення та реалізація заходів щодо розділення угруповань опонентів футбольних уболівальників;
- взаємодія з відповідними органами державної влади щодо вироблення та реалізації комплексу заходів із забезпечення безпеки присутніх на стадіонах;
- оточення зони проведення масових заходів спортивного характеру;
- недопущення підозрілих осіб на стадіон, наприклад осіб із великим багажем;
- перекриття руху транспорту чи змінення напрямку маршруту.

Також вважаємо, що з метою проведення Євро-2012 на належному рівні повинні створюватись відповідні організаційні комітети та оперативні штаби для розроблення планів з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, координації діяльності всіх зацікавлених учасників і здійснення безпосереднього контролю за виконавцями.

На нашу думку, у рамках підготовки України до проведення Євро-2012 надзвичайно важливою є відповідна підготовка працівників органів внутрішніх справ, оскільки саме працівники ОВС на час проведення Євро-2012 стануть не лише гарантами безпеки, а й «обличчям» нашої держави. Як свідчить досвід Ізраїлю, США, Великої Британії, таких фахівців готують у вищих навчальних закладах за окремими програмами терміном від одного до трьох років з обов'язковим стажуванням. Отже, на навчальні заклади МВС України покладаються завдання щодо вивчення європейських вимог до забезпечення громадської безпеки під час проведення масових спортивних заходів міжнародного рівня, розроблення на їх основі адаптованої моделі діяльності органів внутрішніх справ під час проведення масових заходів спортивного характеру, вироблення рекомен-

дацій для відповідних органів та підрозділів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку під час проведення Чемпіонату Європи з футболу Євро-2012, вивчення питання щодо налагодження ефективної взаємодії органів та підрозділів внутрішніх справ з відповідними громадськими організаціями, фанатськими рухами та окремими громадянами, гостями країни. Наступним пріоритетним напрямком підготовки працівників органів внутрішніх справ України до проведення Чемпіонату Євро-2012 має ставати організація стажування працівників апарату МВС України, відповідальних за проведення Євро-2012, у країнах Західної Європи, які вже приймали чемпіонати подібного рівня.

Таким чином, слід підкреслити, що вивчення зарубіжного досвіду діяльності поліції щодо охорони громадського порядку під час проведення таких масштабних заходів спортивного характеру, як фінальна частина Чемпіонату Європи з футболу та Чемпіонат світу з футболу ФІФА, надасть Україні можливість підняти на новий рівень діяльність органів державної влади (у тому числі органів внутрішніх справ України), удосконалити систему заходів безпеки під час проведення масових заходів спортивного характеру з урахуванням європейських стандартів.

Список літератури: 1. Губанов А. В. Полиция зарубежных государств: основные черты организации и деятельности / А. В. Губанов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1991. – 275 с. 2. Губанов А. В. Полиция зарубежных стран: Организационно-правовые основы стратегии и тактика деятельности / А. В. Губанов. – М. : МАЭП, 1999. – 287 с. 3. Корнієнко М. В. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки : монографія / М. В. Корнієнко. – Д. : Україна, 2001. – 430 с. 4. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Михайло Васильович Лошицький. – Х., 2002. – 179 с. 5. Цикалевич В. М. Охорона громадського порядку органами внутрішніх справ України (адміністративно-правове регулювання) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Володимир Миколайович Цикалевич. – Х., 2009. – 219 с. 6. Гріщенко А. О. Міжнародний досвід правоохоронних органів з питань підготовки та проведення масових спортивних заходів / А. О. Гріщенко // Проблеми психологічної безпеки особового складу сил охорони правопорядку під час підготовки та проведення Чемпіонату Європи з футболу у 2012 році : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Україна (17 листоп. 2010 р., м. Харків). – Х., 2010. – С. 32–36. 7. Щодо безпеки на футбольних матчах міжнародного масштабу [Електронний ресурс] : рішення Ради Європейського Союзу від 25 квіт. 2002 р. № 2002/348/JHA. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?code=994_a21.

Надійшла до редколегії 30.04.2011

С учетом зарубежного опыта и отечественных особенностей определены меры, которые должны заблаговременно проводиться работниками органов внутренних дел по охране общественного порядка при проведении в Украине Евро-2012 по футболу. Охарактеризован институт «споттерства» и обоснована важность его использования в Украине.

Taking into account the foreign experience and domestic features, the measures, which must be in advance conducted by the bodies of internal affairs in the sphere of keeping public order during the conduction of Euro-2012 in Ukraine are defined. The institution of «spotter» is described; the importance of its usage in Ukraine is grounded.