



УДК 351.741:323.2

«ПОЛИЦИЯ ДИАЛОГА» И ЕЕ РОЛЬ В ПРОВЕДЕНИИ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

Наталья ЛЕБЕДЕВА,
адъюнкт кафедры полицейского права
Национальной академии внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Охарактеризован специальный отдел превентивной коммуникации МВД – полиция диалога. Данные группы коммуникаций постоянно будут осуществлять вербальную связь с участниками массовых мероприятий. Такой диалог усилит доверие к полиции. Подход «полиции диалога» способствует укреплению доверия между правоохранительными органами и гражданами. Определено, что конечная точка в работе «полиции диалога» – чтобы в обеспечении общественной безопасности во время массовых мероприятий главной была не демонстрация силы, а диалог, то есть общение с гражданами.

Ключевые слова: публичная безопасность, массовые мероприятия, полиция диалога, общения, коммуникация, доверие.

“DIALOGUE POLICE” AND ITS ROLE IN HOLDING PEACEFUL MEETINGS

Natalia LEBEDEVA,
Adjunct at the Department of Police Law
of National Academy Internal Affairs

SUMMARY

The special preventive communication department of the Ministry of Internal Affairs is characterized as a dialogue police. These communication groups will continuously carry out verbal communication with participants in mass events. Such a dialogue will increase trust in the police. The “police dialogue” approach fosters trust between law enforcement and citizens. It was determined that the ultimate point in the work of the “police dialogue” was to ensure that public security during mass events was not a demonstration of force, but a dialogue, that is, communication with citizens.

Key words: public safety, mass events, police dialogue, communication, intercourse, trust.

Постановка проблемы. Полиция играет чрезвычайно важную роль в содействии проведению собраний. Будучи наиболее заметным выражением государственной власти, она своими действиями должна демонстрировать приверженность государству соблюдению принципов верховенства права и защиты основных прав и свобод человека. Общение – это взаимодействие двух или более людей, которая направлена на согласование и объединение усилий с целью налаживания отношений и достижения общего результата. С развитием человечества, усилением интенсивности взаимодействия, ростом разнообразия социальных отношений все более актуальной, неотложной и постоянно необходимой в абсолютно практическом смысле становится потребность в диалоге [3, с. 13].

Состояние исследования. Изучению проблем, связанных с реализацией права на мирные собрания, посвящены труды таких ученых, как Ю.Г. Барабаш, А.Н. Колодий, Ю.Н. Лемишко, М.И. Логвиненко, Л.А. Нудненко, Н.В. Онищук, В.Ф. Погорилко, В.Н. Шаповал, Ю.С. Шемшученко и др.

Целью и задачей статьи является то, что «полиция диалога» должна организовывать эффективную коммуникацию между всеми участниками собраний. Все граждане имеют право собираться мирно, и полиция обязана способствовать реализации права на свободу собраний всех групп в обществе, для того чтобы каждый человек мог принимать участие в различных формах выражения мысли в публичных местах. Однако характер собрания или состав его участников может предусматривать присутствие некоторых людей, которым требуется особое внимание в ходе осуществления ими фундаментального права на мирные собрания.

Изложение основного материала. Законом Украины «О Национальной полиции», который вступил в законную силу в ноябре 2015 г., предусмотрено, что уровень доверия населения к полиции является основным критерием оценки эффективности деятельности органов и подразделений полиции (ч. 3 ст. 11 Закона). Однако для того, чтобы эта норма заработала, правительство должно принять соответству-

ющее постановление о методологии оценки [1].

Органы правопорядка давно критикуют за нежелание вести коммуникацию с организаторами и участниками собраний вследствие распространенности полицейской тактики эскалации насилия. События Революции Достоинства явно продемонстрировали слабость этой тактики и негативные последствия ее применения. Поэтому МВД Украины и Национальная полиция Украина ищут другие методы и тактики. Одной из них является распространенная, в частности в Европе и США, практика активного и неконфликтного взаимодействия между протестующими и отдельными специально обученными правоохранителями. 2017 г. отличился попыткой введения практики деятельности переговорных групп в полиции – в украинских источниках они упоминаются как полиция диалога, группы превентивной коммуникации, антиконфликтные группы. Такие группы были введены в соответствии с поручением Национальной полиции Украины от 31 июля 2017 г. № 8246/01/20-2017 [2, с. 101].



С развитием человечества, усилением интенсивности взаимодействия, ростом разнообразия социальных отношений все более актуальной, неотложной и постоянно необходимой в абсолютном практическом смысле является потребность в диалоге [3, с. 13]. С точки зрения современной науки, диалог – это: 1) разговор, ряд высказываний двух или более лиц на определенную тему; 2) в переносном смысле – свободный обмен мнениями, переговоры; обмен идеями или точками зрения по специфическому предмету с целью достижения понимания [3, с. 14].

Полицейские новосозданного подразделения не носят ни оружия, ни специальных средств. На них возложены полномочия способствовать проведению массовых мероприятий, защищать право граждан на свободу мирных собраний, поддерживать постоянный диалог с участниками, предотвращать возможные конфронтации и способствовать их деэскалации. Проект реализуется при поддержке Консультативной миссии Европейского Союза в подражание «Скандинавской модели». Надлежащая имплементация подхода позволит демилитаризовать охрану публичного порядка: заменить методы на более гибкую модель в обеспечении безопасности мирных собраний [2, с. 148].

Право граждан на свободу мирных собраний в Украине гарантируется и защищено государством. Реализация права на мирные собрания в Украине регулируется актами национального и международного законодательства.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ратифицирована Законом Украины от 17.07.1997 г. № 475/97-ВР) гарантирует каждому лицу, среди других прав и свобод, право на свободу собраний и объединений. В соответствии со ст. 11 Конвенции каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими лицами, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, для предотвращения беспорядков или

преступлений, охраны здоровья/нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Эта статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства [4]. Следует напомнить, что собрание считается мирным, если его организаторы имеют мирные намерения. Понятие «мирные» включает также поведение, которое оскорбляет или раздражает лиц, не согласных с идеями или заявлениями, что поддерживаются собранием, или даже поведение, направленное на сознательное создание препятствий для третьих лиц.

Вообще действующее законодательство, регулирующее само проведение мирных собраний и вообще права граждан и всех лиц выражать свою позицию, регулируется, в первую очередь, Конституцией Украины. Основным законом государства, а именно ст. 39 Конституции Украины, установлен порядок проведения собраний, шествий, митингов и демонстраций: Граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить 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 публичного порядка – с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей. Такое право является одной из конституционных гарантий прав граждан на свободу мировоззрения и вероисповедания, мысли и слова, свободное выражение своих взглядов и убеждений, использование и распространение информации, в целом на свободное развитие своей личности. Таким образом, при реализации права на мирные собрания должны учитываться интересы национальной безопасности и публичного порядка, не должно быть посягательств на права и свободы, честь и достоинство других людей, поскольку согласно ст. 68 Основного Закона Украины каждый обязан неуклонно соблюдать Конституцию и законы Украины. Таким

образом, порядок проведения собраний граждан должен регулироваться соответствующим законом. Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека позволяет устанавливать в национальном законодательстве ограничения на проведение массовых мероприятий иностранцами и лицами без гражданства, а также предусматривать специальный порядок осуществления собраний гражданами государства. Ответственность за нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных походов и демонстраций установлена в ст. 185-1 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП). За создание условий для организации и проведения с нарушением установленного порядка собраний, митингов, уличных походов или демонстраций ответственность определена в ст. 185-2 КУоАП. Незаконное воспрепятствование организации или проведению собраний, митингов, уличных походов и демонстраций наказывается согласно ст. 340 Уголовного Кодекса Украины [5].

Как справедливо отмечается в проекте закона Украины, а именно в ст. 14 «О порядке организации и проведения мирных мероприятий» № 0918 от 12.12.2012 г., получив сообщение органа исполнительной власти или органа местного самоуправления о проведении мирного мероприятия, руководитель органа полиции, на территории которого планируется проведение мирного мероприятия, принимает необходимые меры для обеспечения публичной безопасности и порядка во время его проведения. Уполномоченный представитель органа полиции имеет право требовать от организаторов (организатора) мирного мероприятия соблюдения установленного порядка его организации и проведения, выведения из места проведения мирного мероприятия лиц, не выполняющих законные требования его организаторов (организатора), будучи обязанным содействовать в пределах своей компетенции проведению мирной акции с соблюдением установленных законодательством требований, обеспечивать вместе с организаторами (организатором) мирного мероприятия и уполномоченным представителем органа исполнительной власти



или органа местного самоуправления публичный порядок и безопасность людей, а также соблюдение законности при его проведении [6].

Группы коммуникаций постоянно осуществляют вербальную связь с участниками мероприятий. Они не проводят личный досмотр граждан, а просто общаются и объясняют необходимость соблюдения порядка. Такой диалог усилит доверие к полиции.

«Конечная точка в работе «полиции диалога» – чтобы в обеспечении публичной безопасности во время массовых мероприятий главной была не демонстрация силы, а диалог. Наша задача – сближение граждан, участников массовых мероприятий и ведения диалога. Главный инструмент – слово, а не сила. Например, когда происходит двустороннее мероприятие, полицейские-переговорщики должны организовать эффективную коммуникацию между всеми участниками. Мы должны договариваться о недопущении провокаций и эскалации конфликта еще на подготовительном этапе», – подчеркнул А. Фацевич. Он отметил, что идея таких подразделений была эффективно воплощена в Киеве и Одессе. По его словам, именно здесь происходит наибольшее количество массовых мероприятий с большим количеством участников. В то же время по положительному опыту этих городов подразделения «полиции диалога» зарекомендовали еще в шести регионах. Всего специальную подготовку прошло более тысячи полицейских. «В демократическом государстве работа полиции – не контролировать демонстрацию или массовое мероприятие, а помочь людям выразить свое мнение. То есть воспользоваться их конституционным правом. И полиция должна это обеспечить. Подход «полиции диалога» способствует укреплению доверия между правоохранителями и гражданами» [7].

Также «полиция диалога» тренируется обеспечивать правопорядок и безопасность граждан во время проведения выборов. Именно поэтому на учебной базе Национального университета внутренних дел подразделения полиции и Национальной гвардии отработали условный сценарий – когда группа агрессивных молодых участников пытается захватить избирательный участок. Первоначально с нару-

шителями работает полиция диалога, но когда «митингующие» начинают штурмовать здание, избирательный участок защищают бойцы тактико-оперативного подразделения патрульной полиции. Кроме того, во время учений отрабатываются различные сценарии чрезвычайных событий избирательной специфики. Кроме захвата и столкновений на участках, еще и повреждение документации, распыление вредного вещества и т. п. [8].

«Группы коммуникации» привлекаются исключительно на массовые мероприятия – митинги, марши, празднование. В остальные дни полицейские диалога работают как обычном режиме. В планах Национальной полиции – распространять приобретенный опыт чехов и среди других украинских полицейских. Ведь уметь толерантно и грамотно говорить – этот навык должен иметь каждый работник полиции [9].

Также начался тренинг Консультативного миссии Европейского Союза в Украине по вопросам обеспечения публичного порядка. Данный тренинг проводят для руководящего состава Национальной полиции Украины, исходя из международного опыта. Курс предусматривает подготовку командиров трех уровней: стратегического (соответствует европейскому «золотому»), операционного («серебряного») и тактического («бронзового»). Тренинг проводится с целью обучения личного состава Национальной полиции Украины по предотвращению кризисных ситуаций и предупреждению конфликтов между участниками мероприятий, а также между ними и правоохранителями. Главным принципом скандинавского подхода является так называемое «содействие», то есть роль полиции заключается в том, чтобы гарантировать защиту прав участников мирного собрания, а не ограничивать их права. Приказом МВД Украины утверждена Концепция внедрения в деятельность органов и подразделений Национальной полиции Украины скандинавской модели обеспечения публичной безопасности и порядка при проведении массовых мероприятий. Новый подход в обеспечении публичного порядка может стать важным шагом на пути к полному обновлению методов полицейской работы в Украине, благодаря которому массовые

мероприятия будут рассматриваться как право людей, которое надо защищать, а не как угроза, которой следует бояться [10].

Также следует отметить, что сейчас в Украине формы обеспечения Национальной полицией публичной безопасности и порядка находятся на стадии развития и усовершенствования. Так, к примеру, во Львове в рамках реализации пилотного проекта Национальной полиции Украины для внедрения европейских стандартов в сфере обеспечения публичного порядка во время массовых акций и собраний была создана группа коммуникации (переговорщиков). Такие полицейские группы работают во многих странах Европы и являются очень эффективными в плане создания успешного диалога между полицией и гражданами по предотвращению столкновений во время массовых мероприятий, что сейчас очень актуально.

В частности, как объясняют в полиции, на переговорщиков возложены обязанности постоянного мониторинга оперативной обстановки на территории области, в частности, сбора информации о запланированных мероприятиях, оценки степени риска (обычный или повышенный), а также взаимодействие с организаторами массовых мероприятий. При этом идея, лежащая в основе работы групп коммуникации, базируется на том, что во время массовых мероприятий сотрудники полиции поддерживают контакт с людьми, объясняя им права и обязанности участников массового мероприятия. Таким образом, полицейские устанавливают диалог с гражданами, что в значительной мере снижает риск эскалации насилия и провокационных действий в толпе. Если противостояние все же случается, то полицейские-переговорщики оперативно реагируют на него, чтобы не допустить нарушений публичного порядка и столкновений [11].

С аналогичной целью – становление и развитие диалога как средства предупреждения насилия – Консультативная Миссия Европейского Союза в Украине совместно с чешской полицией провели тренинг по использованию переговоров в обеспечении публичного порядка в Днепре. В марте 2017 г. полицейские из Днепра и области завершили четырехдневный тре-



нинг по использованию переговоров в обеспечении общественного порядка, организованный экспертами Консультативной миссии и чешской полиции. Тренинги, которые уже были проведены в Харькове, Хмельницком и Львове, были сосредоточены на организации работы антиконфликтной команды внутри полиции, психологии толпы и тематических исследованиях по методам управления толпой [12]. Стоит обратить особое внимание на то, что метод применения переговоров при охране правопорядка было разработано более десяти лет назад в Германии и Швеции, он сейчас широко применяется в странах Европейского Союза как эффективное средство уменьшения потенциального насилия во время большого скопления людей, например, во время демонстраций или футбольных матчей. Идея, которая лежит в основе метода, базируется на том, что в демократическом обществе роль полиции заключается в том, чтобы защищать права граждан на свободное собрание. Сотрудники полиции патрулируют небольшими группами в толпе и для лучшей видимости одеты в желтые жилеты вместо обычной формы. Они поддерживают контакт с людьми, объясняя права и обязанности участников массового мероприятия. Устанавливая диалог с гражданами во время больших собраний, сотрудники полиции значительно уменьшают риск эскалации насилия и предотвращают конфронтацию. То есть это очень полезный инструмент демократизации подхода к обеспечению публичного порядка, который заключается и в том, что использование переговоров в обеспечении публичного порядка начинается с предположения, что цель полиции – обеспечить мирное проведение таких мероприятий, как демонстрации. В то же время метод применения переговоров при охране правопорядка не нивелирует традиционных методов управления толпой. Если насилие все же случается, то сотрудники полиции реагируют на него мгновенно [12].

Выводы. Полиция должна осуществлять активную коммуникацию с целью налаживания отношений с участниками собраний и создания основы для предотвращения будущих конфликтов. Коммуникация должна происходить на всех этапах и это осо-

бенно важно в периоды роста напряженности. В случае необходимости наложения ограничения на проведение собраний следует проинформировать людей о причинах такого решения (во избежание недоразумений). Следовательно, важно, чтобы все сотрудники полиции могли осуществлять коммуникацию с участниками собрания и другими гражданами и информировать их о намерениях полиции по поводу собрания.

Список использованной литературы:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 20.08.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 25.01.2019 р.).
2. Права людини в діяльності української поліції – 2016. Науково-практичне видання / Упоряд. та ред. Крапивін Є.О. Київ : Софія-А, 2017 р. 304 с.
3. Петрос О.М. Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії: монографія. Київ : НАДУ, 2012. 304 с. URL: <http://academy.gov.ua/NMKD/library/nadu/Monografy/c2531d17-cb68-4643-a38d-6947ca1569d7.pdf> (дата звернення 27.01.2019 р.).
4. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.1997). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_004 (дата звернення 27.01.2019 р.).
5. Конституція України від 26.06.1996 р. Науково-практичний коментар. URL: <https://coollib.com/b/340418/read> (дата звернення 26.01.2019 р.).
6. Проект Закону України «Про порядок організації і проведення мирних заходів» № 0918 від 12.12.2012р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44969 (дата звернення 26.01.2019 р.).
7. Основний концепт роботи «поліції діалогу» – комунікація та зменшення демонстрацій сили під час масових заходів – Олександр Фачевич (фото). URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/16552_Osnovniy_koncept_roboti_policii_dialogu_komunikaciya_tazmenshennya_demonstracii_sili_pid

chas_masovih_zahodiv__Oleksandr_Facevich_FOTO.htm (дата звернення 25.01.2019 р.).

8. Яровий С. Підрозділи МВС тренуються забезпечувати публічну безпеку під час виборів (ФОТО). URL: http://mvs.gov.ua/ua/news/17029_Sergiy_Yaroviy_Pidrozdili_MVS_trenuyutsya_zabezpechuvati_publichnu_bezpeku_pid_chas_viboriv_FOTO.htm (дата звернення 26.01.2019 р.).

9. Без зброї та з підвішеним язиком: для чого в Україні формують «поліцію діалогу». URL: <https://www.5.ua/suspilstvo/bez-zbroi-ta-z-pidvishenim-iazikom-dlia-choho-v-ukraini-formuiut-politsiiu-dialohu-145580.html> (дата звернення 26.01.2019 р.).

10. У НАВС проходить тренінг КМСС з питань забезпечення публічного порядку. URL: <https://ukraine-inform.com/news-suspilstvo-events/21256-unavs-prohodit-tren-ng-km-s-z-pitan-zabezpechennya-publ-chnogo-poryadku.html> (дата звернення 27.01.2019 р.).

11. 10 поліціантів будуть «перемовниками» під час масових акцій на Львівщині. URL: <https://dailyviv.com/news/sytuatsiyyi-i-pryhody/10-politsiyantiv-budut-peremovnykamypid-chas-masovykh-aktsii-nalvivshchyni-42764> (дата звернення 27.01.2019 р.).

12. Діалог як засіб попередження насильства – КМСС та чеська поліція провела тренінг із використання переговорів у забезпеченні громадського порядку у Дніпрі. URL: <http://www.euam-ukraine.eu/ua/news/latest-news/dialog-yak-zasibpoperedzhennya-nasilstva-kmyes-ta-cheska-politsiya-provela-trening-z-vikoristannya-peregovoriv-uzabezpechenni-gromadskogo-poryadku-udnipri/> (дата звернення 27.01.2019 р.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Лебедева Наталья Васильевна – адъюнкт кафедры полицейского права Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lebedeva Natalia Vasilievna – Adjunct at the Departments of Police Law of National Academy Internal Affairs

lebedeva1992natasha1992@gmail.com