

УДК 35.071.1

О. В. Лавніченко

БЕЗЛАДДЯ ЯК ФАКТОР УСКЛАДНЕННЯ ОПЕРАТИВНОЇ ОБСТАНОВКИ

Розглянуто питання, пов'язані з визначенням безладь як масового негативного явища, змісту заходів, що проводяться органами влади, органами внутрішніх справ та внутрішніми військами залежно від етапів перебігу заворушень та масових безладь.

Постановка проблеми. Аналіз негативних ситуацій свідчить, що за характером та умовами виникнення масові порушення громадського порядку можна поділити на три основних види.

1. Безладдя, пов'язані з проведенням громадсько-політичних заходів, коли демонстрації, мітинги або інші форми прояву соціальної активності громадян переростають у великомасштабні безладдя та насильницькі дії.

2. Спонтанні або заздалегідь сплановані масові заворушення, що викликані національно ворожнечею, екологічними або іншими причинами і супроводжуються вбивствами, насильством, грабежами, підпалами та іншими протиправними діями.

3. Масові порушення громадського порядку, що виникають під час проведення великих спортивних, видовищних та інших культурно-масових заходів.

Найбільш небезпечним видом масових порушень громадського порядку є масові безладдя.

Існуюча нормативна база не дає змоги розрізнити типи масових безладь й об'єднує їх незалежно від характеру і масштабів єдиним поняттям – масові заворушення.

Мета статті – зробити спробу розмежувати поняття “масові заворушення” та “масові безладдя”.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній літературі вживається поняття “масові заворушення”, що за своєю сутністю є масовими безладдями.

Так, у Кримінальному кодексі України масові безладдя визначаються як *масові заворушення* [1]. Згідно зі ст. 294 цього Кодексу злочином є організація масових заворушень, супроводжуваних насильством над особою, погромами, підпалами, знищенням майна, захопленням будинків чи споруджень, насильницьким виселенням громадян, опором представникам влади і застосуванням зброї чи інших предметів, використовуваних як зброя, а також активна участь у масових заворушеннях.

У [2] зазначається, що масовими заворушеннями визнаються дії натовпу людей,

які супроводжуються вчиненням насильства, погромів, підпалів, знищенням майна, захопленням будівель або споруд, насильницьким виселенням громадян, опором представникам влади, та інші дії руйнівного характеру із застосуванням зброї або інших предметів, які використовуються як зброя.

Однак треба розрізнити поняття “заворушення” і “безладдя”, тому що не всякі заворушення можуть призвести до безладь. Водночас безладдя слід класифікувати залежно від їх масштабу, тобто безладдя як поодинокі явище і як масові явища.

Виклад основного матеріалу. Під час визначення наведених понять слід виходити з таких міркувань.

1. Заворушення і масові безладдя є різні поняття.

2. Заворушення і масові безладдя взаємозалежні.

В юридичній літературі вживається поняття “масові заворушення”. Розглянемо його зміст.

Річ у тому, що у тлумачному словнику дається таке визначення заворушення як явища: заворушення є масовий вияв невдоволення ким-, чим-небудь, протесту проти кого-, чого-небудь, тобто заворушення за своєю сутністю є формою масового прояву протесту [4]. Тому вживати словосполучення “масові заворушення” буде не зовсім доречно. Це по-перше.

По-друге. Кримінальний кодекс України передбачає кримінальну відповідальність за організацію масових заворушень, що супроводжуються насильством, підпалами, погромами, опором представникам влади і т. ін., тобто за організацію заворушень, що характеризуються протиправними діями. Це вже свідчить на користь того, що заворушення можуть бути й іншими, тобто без протиправних дій.

Підтвердженням цього є те, що Конституція України дає право громадянам висловлювати свої думки у формі мирних акцій протесту. Це можуть бути як акція окремої людини, так і акції маси людей, тобто масового характеру. Отже, заворушення, або масовий протест, можуть мати і мирний характер, тобто

дозволений і контрольований.

Звідси виходить, що заворушення можуть бути як мирними, так і не мирними, супроводжуватися протиправними діями або не супроводжуватися ними і відбуватися в рамках законів.

Розглянемо заворушення, що супроводжуються протиправними діями з боку їх учасників. По суті, дії, що визначаються як “підпали, погроми, опір представникам влади”, призводять до порушення певного порядку, певного ладу у суспільстві, державі. Таке явище характеризується поняттям “безладдя”. Але безладдя можуть бути як групові, так і масові у випадку участі у них мас людей, і відбуватися на великій території. Тоді заворушення, що супроводжуються протиправними діями, які спричинили порушення громадського порядку і являють собою загрозу для громадської безпеки і при цьому у них беруть участь маси людей, доцільно визначити поняттям “масові безладдя”. У цьому разі варто виходити з такого.

Масовий – такий, у якому беруть участь широкі маси, велика кількість людей.

Безладдя – брак будь-якого ладу, порушення встановленого порядку, норм громадського життя тощо.

У зв'язку з цим необхідно з'ясувати, які ж дії мас або великих груп населення слід називати заворушеннями, а які – масовими безладдями.

Основними формами масового прояву незадоволення, протесту певними верствами населення можуть бути демонстрації, мітинги, маніфестація, пікетування, страйки. При цьому слід зазначити, що подібні акції можуть бути санкціонованими та не санкціонованими і мати, як правило, організований характер, тому що їх проведенням керують партії, рухи, спілки, певні групи людей.

Виходячи із сутності заворушень, можливо стверджувати, що заворушення характеризуються скупченням (зібранням) великої кількості людей (здійснюється великою кількістю людей) одночасно чи послідовно в одному чи кількох районах на території держави, області, в окремих місцевостях, населених пунктах, на промислових об'єктах, об'єктах залізничного, повітряного і водного транспорту тощо (як приклади – Будапешт у 2006 р., Київ у 2004 та 2007 р.).

Отже, на думку автора, *заворушення* – це вираження протесту невизначеною кількістю осіб (організованим угрупованням людей) на великій території, дії певних організованих угруповань людей, які можуть характеризуватися створенням натовпу, а також без нього, та спрямуванням дій на вираження

протесту шляхом проведення демонстрацій, мітингів, маніфестацій, пікетувань, страйків. Заворушення можуть виникнути одночасно чи послідовно в одному чи кількох районах на території держави, області, в окремих місцевостях, населених пунктах, на промислових об'єктах, об'єктах залізничного, повітряного і водного транспорту тощо.

У випадку появи у натовпі екстремістськи налаштованих елементів та вчинення ними дій, що супроводжуються проявами насильства, погромів, підпалів, знищенням майна, насильницьким виселенням громадян, опором представникам влади, захопленням будівель органів державного управління або іншими діями, у тому числі руйнівного характеру із застосуванням предметів, які використовуються як зброя, або зброї, заворушення переростають у *масові безладдя (масове порушення громадського порядку)*.

У [3] подається таке визначення масових безладь: це дії великого скупчення народу, маси людей, які супроводжуються насильством, погромами, підпалами, знищенням майна, застосуванням вибухових речовин або вибухових пристроїв, а також збройним опором.

Таким чином, як вважає автор, *масові безладдя* – це дії великої групи людей чи натовпу людей, що супроводжуються вчиненням насильства, погромів, підпалів, знищенням майна, захопленням будівель або споруд, насильницьким виселенням громадян, опором представникам влади, та інші дії руйнівного характеру із застосуванням зброї або інших предметів, які використовуються як зброя; *одна з крайніх форм прояву заворушення*.

Аналіз групових та масових порушень громадського порядку дає можливість зробити типізацію негативного явища, що характеризується поняттям “безладдя” залежно від їх масштабу.

1. Безладдя як поодинокі явище – одна площа, один натовп. У такому випадку безладдя мають локальний характер. При цьому різняться вони за характером виникнення:

а) стихійно – унаслідок виникнення негативу, що пов'язується з неправомірними діями працівників органів внутрішніх справ, представників органів місцевого самоврядування, з груповими порушеннями громадського порядку і т. ін.;

б) організовано – унаслідок резонансного мітингу або акції протесту та появи серед мітингувальників екстремістськи налаштованих елементів.

Наведені безладдя характеризуються таким:

а) обмежений район їх перебігу (площа, вулиця або інше громадське місце, за межі якого безладдя не виходять);

б) натовп, що має своє певне значення і при цьому або не збільшується, або збільшується не значно;

в) схожість із груповим порушенням громадського порядку;

г) нетривалість;

д) непрогнозованість початку.

Основна ознака такого явища – наявність натовпу людей.

2. Безладдя як масові явища. Цей тип безладь визначається як масовий, тобто масовий безлад, або масові безладдя.

Масові безладдя, як правило, організовані, виникають унаслідок заворушень, в які втягнуто маси невдоволених людей. Тобто на першому етапі ще немає ознак безладь, заворушення проходять мирно, без ексцесів. При цьому наявність натовпу не є основною ознакою цього явища. Певні групи населення намагаються вчиняти опір представникам влади. Таке явище охоплює велику територію від одного до кількох населених пунктів, адміністративних одиниць, є

довготривалим – від кількох днів до тижня, а у разі загострення обстановки та невдалих дій органів державного управління може відбуватися й довше і мати серйозні негативні наслідки.

Для цього типу безладь характерними є такі ознаки:

а) велика територія охоплення;

б) втягування широкого кола населення, при цьому внаслідок слабкої протидії органів влади та роботи агітаторів це здійснюється постійно;

в) створення воєнізованих груп;

г) прогнозованість виникнення;

д) масштабні порушення громадського порядку.

Такі масові безладдя у разі певного негативного розвитку та неможливості їх ліквідувати звичайними способами є підставою для запровадження певного правового режиму на території, що охоплена ними.

Другий тип безладь є найбільш небезпечною надзвичайною обставиною і потребує значних зусиль як органів влади, так і правоохоронних органів на всіх етапах їх перебігу.

Зміст заходів, що здійснюються на етапах виникнення заворушень та масових безладь, можливо описати таким чином (табл. 1).

Т а б л и ц я 1

| Зміст етапів | Заходи, що здійснюються органами влади | Заходи, що здійснюються ОВС | Дії внутрішніх військ |
|---|--|---|---|
| <p>Перший етап – формування приводів для виникнення заворушень.</p> <p>Цьому етапу, зокрема, властиві такі характерні риси й ознаки:</p> <ul style="list-style-type: none"> – збільшення кількості повідомлень (заяв) у міліцію про порушення громадського порядку, що мають груповий характер; – виникнення інцидентів із працівниками міліції, що прибувають на місце події; – зіткнення та конфлікти між групами населення; – напад на працівників міліції та військовослужбовців; – зростання кількості скарг населення про випадки зловживання владою з боку працівників правоохоронних органів; – помітне зниження активності населення у наданні допомоги працівникам міліції під час виконання ними своїх обов'язків; – поширення чуток і домислів негативного характеру; – поява неформальних | <p>Основна роль на цих етапах належить органам державної влади та її суб'єктам, органам місцевого самоврядування. Доки ситуація контролюється, основні зусилля повинні бути спрямовані на вирішення проблем правовими, організаційними методами. Коли тільки починають з'являтися причини виникнення майбутніх масових безладь, варто говорити про запобігання їх виникненню.</p> <p>На першому етапі лише</p> | <p>Завдання сил правопорядку – профілактика правопорушень, боротьба зі злочинністю, тобто виконання своїх безпосередніх завдань, додержання принципу неминучості покарання, створення для громадян обстановки особистої та майнової захищеності від злочинних посягань, попередження масових безладь.</p> <p>Сутність попередження масових безладь полягає у прогнозуванні обстановки і проведенні оперативно-профілактичних заходів.</p> | <p>По лінії внутрішніх військ на цьому етапі заходи полягають, в основному, у завчасній підготовці їхніх сил і засобів у складі спеціальних зведених загонів до дій з припинення безладь. Крім того, у випадку загострення оперативної обстановки підсилюється охорона об'єктів у порядку, встановленому чинним законодавством. Угруповання військ може бути посилене внаслідок</p> |

| Зміст етапів | Заходи, що здійснюються органами влади | Заходи, що здійснюються ОВС | Дії внутрішніх військ |
|--|--|--|--|
| <p>лідерів, спроби з їх боку організувати скупчення громадян, провести мітинги та демонстрації. На цьому етапі вже є ознаки заворушення, але воно ще не переросло у безладдя.</p> | <p>визначаються сторони, що протистоять, і виявляються суперечності між ними.</p> | | <p>швидкого передислокування частин з інших регіонів.</p> |
| <p>Другий етап – початок заворушень, створення умов для переростання їх у масові безладдя. На цьому етапі, як правило, утворюються натовпи громадян, які готуються (потенційно вже готові) до вчинення насильницьких дій. Лідери різко активізують свою діяльність, спрямовуючи емоції та настрої натовпу для своїх корисливих цілей. Основними ознаками цього етапу є так звані “початкові агресивні дії” – кидання каменів та інших предметів у вікна будинків, руйнування огорож, перекидання урн, підпали автомобілів та інші факти групового хуліганства, у тому числі “словесна агресивність” в адресу представників влади. Збільшується кількість випадків зіткнень екстремістських угруповань, нападів на працівників міліції та військовослужбовців з метою заволодіння зброєю. Робляться спроби блокування будинків органів державної влади й управління, радіотелецентрів, аеропортів, вокзалів, підприємств промисловості та навчальних закладів. Починаються страйки. Можуть бути спроби дезорганізації роботи транспорту, зв’язку, підприємств громадського харчування та торгівлі. Масовано поширюються домисли і чулки. Отже, на цьому етапі є всі ознаки переростання заворушення у свою крайню форму – масові безладдя.</p> | <p>Проведення роз’яснювальної роботи серед населення. Спроби вирішити проблемні питання способом переговорів з підбурювачами заворушень.</p> | <p>У змісті діяльності ОВС на цьому етапі найбільш важливі дві групи заходів: а) нейтралізація і припинення інцидентів, що можуть стати приводом для масових безладь; б) підготовка сил правопорядку до дій в умовах масових безладь. Обидві групи заходів повинні здійснюватися одночасно. Особливу увагу необхідно звернути на такі обставини, як: – установлення осіб, що поширюють неправдиві чулки, притягнення їх до відповідальності, доведення інформації про це до широкої громадськості; – проведення роз’яснювальної роботи серед населення з метою доведення до нього об’єктивної обстановки; – посилення охорони громадського порядку; – активізація розвідувальної (у тому числі оперативної) роботи зі збирання інформації про організаторів масових безладь; – притягнення до відповідальності працівників органів внутрішніх справ, винних у порушенні закону, й обов’язкове інформування про це населення; – оцінювання стану готовності сил правопорядку до дій в умовах масових безладь; – визначення можливих місць безладь та уточнення у зв’язку із цим розрахунків сил і засобів; – проведення відволікаючих профілактичних комплексних заходів; – демонстрація сил і засобів (якщо це не викличе загострення обстановки); – навчання особового складу діям у надзвичайних обставинах. – одержання об’єктивної і своєчасної інформації про групові порушення; – попередження розростання групового правопорушення у масові безладдя; – припинення групового правопорушення; – документування протиправних дій учасників; – виявлення організаторів і конкретних виконавців протиправних діянь;</p> | <p>Підготовка сил внутрішніх військ до дій в умовах масових безладь. Участь спільно з міліцією у проведенні розвідувальних дій, попереджувальних заходів та режимних обмежень.</p> |

| Зміст етапів | Заходи, що здійснюються органами влади | Заходи, що здійснюються ОВС | Дії внутрішніх військ |
|---|--|---|---|
| | | <p>розкриття злочинів по гарячих слідах і залучення винних до відповідальності;</p> <ul style="list-style-type: none"> – посилення охорони особливо важливих об'єктів; – виявлення й усунення причин та умов, що сприяють розвитку конфлікту, у рамках своєї компетенції. <p>Масові безладдя вважаються відверненими, якщо не сформувався натовп й окремі конфлікти не переросли у погроми, підпали, масштабні порушення громадського порядку.</p> | |
| <p>Третій етап – кульмінація заворушень та виникнення масових безладь.</p> <p>Натовпи правопорушників переходять до руйнівних дій, масових актів насильства і вандалізму, підпалів, погромів, грабежів та вбивств. На цьому етапі можливі захоплення будинків з узяттям заручників, перестрілки із силами охорони правопорядку, вчинення вибухів, диверсій, терористичних актів.</p> <p>Характерною рисою цього етапу є те, що безладдя відбуваються на тлі бешкетування і нестриманості натовпу, його прагнення до руйнівних дій. Причому натовп швидко розростається і набуває властивості організованого цілого. Як правило, натовп виходить із підпорядкування “лідерів” і являє собою безконтрольну, некеровану силу. Він постійно поповнюється новими учасниками, розширюються межі формування нових груп, що бешкетують, які направляються у район зосередження основної маси правопорушників. Створюються самодіяльні “загони самооборони”. Різко зростає протидія силам охорони правопорядку.</p> | | <p>Припинення масових безладь у період утворення натовпу, закликів підбурювачів до насильницьких дій й окремих конфліктів локального характеру правопорушників із силами правопорядку.</p> <p>Ліквідація масових безладь шляхом проведення спеціальної операції (операцій) на етапі активних дій учасників безладь.</p> <p>У випадку, якщо запобігти масовим безладдям не вдається, рішенням міністра внутрішніх справ (начальника ГУМВС, УМВС) проводиться спеціальна операція. Її мета – відновлення порушеного правопорядку; затримання підбурювачів, активних учасників масових безладь; забезпечення стабілізації обстановки у районі проведення операції, нормального функціонування підприємств, організацій та установ.</p> | <p>З'єднання, частини і підрозділи внутрішніх військ залучаються до проведення спеціальної операції порядком, встановленим законодавством.</p> |
| <p>Четвертий етап – загасання безладь.</p> <p>Натовп під впливом сил охорони правопорядку розпадається на окремі частини (групи), його агресивність знижується. Однак “спалахи” заворушень і бешкетувань в окремих місцях ще можливі, продовжують посилено</p> | <p>Виявлення й усунення причин та умов масових безладь, що виникли, вжиття заходів, що виключають їхнє повторення.</p> | <p>Розроблення і вжиття спеціальних заходів першочергового і довгострокового характеру.</p> <p>До першочергових заходів належать:</p> <ul style="list-style-type: none"> – посилене патрулювання місцевості; – охорона важливих об'єктів; – несення служби за посиленням варіантом не тільки у всіх органах внутрішніх справ, але й на об'єктах, які можуть стати осередком групових негативних ексцесів; – спостереження за особами, які можуть | <p>Участь:</p> <ul style="list-style-type: none"> – у несенні служби за посиленням варіантом; – в охороні важливих об'єктів; – у демонстрації сил і засобів. |

| Зміст етапів | Заходи, що здійснюються органами влади | Заходи, що здійснюються ОВС | Дії внутрішніх військ |
|--|--|--|-----------------------|
| <p>поширюватися чутки. Залишаються напруженими взаємини населення із силами охорони правопорядку. Робляться спроби “лідерів” скомпрометувати дії працівників міліції та військовослужбовців в очах громадськості, обвинуватити їх у тому, що сталося. Висловлюються невдоволення введеним режимом. Організуються різні провокації з метою посилення напруженості. Робляться спроби проведення несанкціонованих мітингів, зібрань та демонстрацій громадян.</p> | | <p>загострити обстановку, та за місяцями, де можуть виникнути скупчення правопорушників;</p> <ul style="list-style-type: none"> – виявлення неправдивих чуток та їхніх розповсюджувачів; – інтенсивна оперативна робота; – об’єктивне інформування населення про причини масових безладь, про їхніх організаторів та активних учасників, вжиті щодо них заходи, стан обстановки. <p><i>До заходів довгострокового характеру належать такі:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – профілактика правопорушень і боротьба зі злочинністю; – підвищення боєздатності органів внутрішніх справ до дій у надзвичайних обставинах; – поліпшення матеріально-технічного постачання; – уточнення і коригування плану дій органів внутрішніх справ за надзвичайних обставин. | |

Висновки

1. Автор, розглядаючи поняття “заворушення” і “масові безладдя”, вважає, що для більш повної характеристики таких явищ потрібно розрізняти процеси їхнього зародження, перебігу і ліквідації, оскільки у такому випадку зручно виявити і простежити їхні характерні риси на кожному етапі, виробити стратегію і тактику дій органів внутрішніх справ. Це важливо ще й для більш повного розкриття складу розглянутого злочину, прогнозування його розвитку. Однак варто зауважити, що робити чіткий поділ тут навряд чи доречно, бо найчастіше конфлікти розвиваються стрімко, і неможливо з достатньою чіткістю визначити ту або іншу стадію.

2. Масові безладдя виникають як під час проведення демонстрацій, так і у ході різних інших подій. Від демонстрацій їх відрізняє те, що демонстрація – це мирні зібрання, на які громадяни правової демократичної держави мають конституційне право і де вони можуть виражати колективний протест проти соціальних проблем, розв’язання яких саме й запобігає масовим безладдям. Для масових безладь характерними є, насамперед, протизаконність зібрань осіб, їх скупчення у кількості більше трьох людей, проведення заздалегідь підготовлених акцій з розподілом ролей, застосування насильства.

3. Заворушення – це не завжди насильницький протест, а безладдя завжди мають у собі ознаки насилля.

4. Масові безладдя (за винятком так званих необґрунтованих) є формою прояву соціально не вирішених конфліктів.

Список використаних джерел

1. Кримінальний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
2. Про затвердження Настанови про дії органів, підрозділів внутрішніх справ, з’єднань, частин внутрішніх військ, вищих навчальних закладів МВС України з ліквідації масових заворушень : наказ МВС № 1345 від 14.11.2003 р.
3. Энциклопедия юриста [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.readall.ru.
4. Тлумачний словник сучасної української мови / уклад. Л. П. Коврига, Т. В. Ковальова, В. Д. Пономаренко; за ред. В. С. Калашника. – Х. : Белкар-книга, 2005. – 800 с.

Стаття надійшла до редакції 16.02.2011 р.