

**А.М. Мудров**

Начальник відділу проблем управління та науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності  
НДІ Національної академії прокуратури України

**Т.Ф. Погорєлова**

Доцент кафедри державно-правових дисциплін  
Національної академії прокуратури України

### **Законність і правопорядок при підготовці та проведенні міжнародних спортивних заходів**

Успішна організація спортивних заходів міжнародного рівня є дуже складним і багатограним процесом. Вона вимагає не абияких зусиль з боку приймаючих держав, насамперед щодо створення ефективної системи безпеки, яка б гарантувала надійну охорону членів спортивних команд, почесних гостей, представників ЗМІ, простих глядачів, а також безпосередньо самих спортивних об'єктів. Це обумовлено тим, що під час проведення подібних заходів виникає багато небезпечних ситуацій, загрозливих для життя і здоров'я людей.

З метою правового забезпечення безпеки спортивних заходів міжнародного рівня прийнята і 1 листопада 1985 року вступила в дію Європейська Конвенція із запобігання насильства і хуліганського поведіння глядачів під час масштабних спортивних заходів, зокрема футбольних.

Конвенція зобов'язує державні органи і спортивні організації співпрацювати між собою з метою вирішення виникаючих проблем. Вона також передбачає ряд конкретних заходів щодо забезпечення дієвого механізму координації дій між силами поліції та охоронними підрозділами з питань судового переслідування правопорушників та застосування відповідних покарань; суворого контролю за реалізацією квитків; обмеження продажу алкогольних напоїв. Обов'язковими є й відповідні вимоги до проектування, будівництва та обладнання стадіонів, як певної гарантії попередження масових насильницьких дій.

В рамках Конвенції засновано Постійний комітет, уповноважений надсилати зацікавленим сторонам рекомендації щодо заходів, які належить здійснювати.

Досвід проведення масштабних спортивних заходів свідчить про те, що планування, впровадження та управління інфраструктурою їхньої безпеки потребує величезних фінансових витрат. Наприклад, вартість системи безпеки під час проведення зимових Олімпійських ігор у Ванкувері склала, за неофіційними підрахунками, 900 тисяч доларів США. А у бюджеті

лондонської Олімпіади на статтю підтримання безпеки було виділено більше мільярда.

Таким чином, проблема створення ефективної системи забезпечення законності і правопорядку під час проведення футбольних змагань „Євро 2012” залишається одним із першочергових завдань відповідних державних і громадських органів та організацій України.

Фахівці у галузі теорії безпеки наголошують, що першим та найбільш ефективним кроком до запобігання ймовірних ризиків і загроз є вивчення досвіду проведення аналогічних змагань, глибокий аналіз допущених помилок і прорахунків, розумне прогнозування можливих варіантів.

Розглянемо найбільш небезпечні, що зазвичай виникають під час проведення спортивних змагань світового рівня.

**Тероризм.** На сьогодні це одна з найбільш серйозних загроз для проведення будь-якого спортивного заходу незалежно від місця його проведення. Згадаймо сумні події Мюнхенської олімпіади 1972 року, коли членами радикальної палестинської організації „Чорний вересень” було зухвало взято в заручники, а потім вбито 11 членів олімпійської збірної команди Ізраїлю та німецького поліцейського.

З тих пір практично усі спортивні заходи, починаючи від локальних змагань і закінчуючи чемпіонатами світу та олімпіадами, мають особливий інтерес для терористів.

Причини зрозумілі. Передусім це велике скупчення цивільного населення, жінок і дітей зокрема. У цих заходах, зазвичай, беруть участь представники багатьох країн світу, у бік яких особливо часто лунають погрози з боку терористів (США, Велика Британія, Франція, Ізраїль та інші), а також достатня кількість високо посадовців. Подібні спортивні події широко висвітлюються пресою, не рідкість присутність на них вітчизняних та іноземних високо посадовців. Це означає, що будь-який терористичний акт може викликати серйозний міжнародний резонанс, чого й добиваються терористи.

Наприклад, представники Аль-Каїди неодноразово заявляли про те, що вони планують організацію терористичних актів під час проведення Кубків Світу з футболу. Лише завдяки професійно реалізованим заходам безпеки, вжитим країнами-організаторами, цих загроз вдалося уникнути.

**Транснаціональні злочини ( торгівля людьми, наркоторгівля та ін.).** Приймаючи країни не рідко стають місцем злочину або транзитною територією для транснаціональних кримінальних угруповань, які займаються торгівлею „живим товаром”, поширенням наркотичних речовин, розповсюдженням зброї, організацією нелегальної міжнародної міграції. Уряди цих країн ще до початку проведення міжнародних змагань мають запровадити програми, пов'язані з організацією активної інформаційно-роз'яснювальної кампанії щодо запобігання порушень прав жінок та дітей, торгівлі людьми та сексуальної експлуатації.

**Зростання злочинності.** Як і будь-який інший великий громадський захід, спортивні події призводять до активізації кримінальних елементів.

Користуючись значним скупченням людей, які відвідують спортивні арени та втрачають пильність під час перегляду змагань, вони здійснюють кишенькові крадіжки, а також викрадають особисті речі, залишені без нагляду. У цей час різко зростає кількість викрадених автомобілів, нерідкі випадки грабежів і розбоїв по відношенню до спортивних уболівальників та представників мас медіа.

Так, під час Чемпіонату світу з футболу у Південно Африканській Республіці (2008 рік) правоохоронними органами країни було зареєстровано близько 60 випадків розбійних нападів, грабежів і крадіжок, у яких потерпілими стали спортсмени та журналісти, які висвітлювали хід футбольного форуму.

**Економічні злочини. Корупція.** Ці правопорушення, перш за все, пов'язані з розвитком так званого навколо спортивного бізнесу. Вони стосуються фінансових махінацій на ринку гравців, договірних ігор і підкупу суддів, застосування допінгу, укладання незаконних парі, тощо.

Для розслідуванні подібних злочинів у країнах ЄС долучається велика кількість співробітників прокуратури і поліції, спеціальних служб та інших правоохоронних органів, які застосовують різноманітні правові, організаційні та оперативно-розшукові засоби, насамперед прослуховування телефонних переговорів, відео спостереження, відстеження джерел надходження фінансових коштів і тому подібне, як це робилось у 2004-08 роках у Чехії, Португалії, Британії і Польщі.

Практика показує, що найбільш ефективним сучасним заходом щодо протидії злочинності у спорті є діяльність власних спецслужб при спортивних федераціях, до роботи в яких залучаються досвідчені колишні працівники правоохоронних органів. На думку нинішнього Президента європейської футбольної асоціації Мішеля Платині достатньо ефективним таким засобом може стати створення підрозділів спортивної поліції при Інтерполі.

**Шахрайство.** Останнім часом серйозних масштабів під час проведення спортивних подій набув такий вид злочинності, як шахрайство, зокрема ввезення в країну фальшивих грошових купюр, перепродаж квитків і торгівля підробленими квитками на матчі, ціна яких може доходити до декількох тисяч євро. Подібні випадки вже не раз були зафіксовані в різних країнах світу, що змушує приділити цій проблемі особливу увагу.

Напередодні та під час футбольного форуму 2012 очікується поява фальшивих „євро” особливо 50-ми купюрами. Національний банк України вже орієнтує банки ретельно перевіряти цю валюту.

**Хуліганство і насильницькі дії.** Порушники правопорядку, особливо з числа радикально налаштованих фанатів, вже не одне десятиліття додають неабияких проблем на всіх великих спортивних змаганнях. Статистика свідчить, що кількість актів насильства і хуліганства під час проведення футбольних матчів неухильно зростає. Добре відомі численні випадки, коли футбольне поле закидалося пляшками, петардами, частинами сидінь та іншими предметами, при цьому неодноразово страждали самі спортсмени.

Криваві бійки між фанатами неодноразово призводили до людських жертв.

Відомим є приклад, коли у 2002 році програш національної російської збірної у матчі з Японією викликав хвилю обурення фанатів. Невдоволення переросло у масові заворушення, під час яких постраждали 75 чоловік. Одна людина померла від ножових поранень.

Уже в цьому році підчас футбольного матчу у єгипетському місті Порт-Саїд місцеві футбольні фанати вчинили масову бійку з болільниками столичної команди. Загинуло понад 70 людей. Ще сотні постраждали.

Порушення громадського порядку продовжились і в столиці Єгипту. Після того, як з'явилося повідомлення про криваве побиття у Порт-Саїді, суддями було зупинено інший футбольний матч, а вболівальники місцевих команд, висловлюючи своє невдоволення, підпалили стадіон.

Останнім часом набувають поширення жорстокі „розборки” між клубними футбольними фанатами Бразилії, яка готується до проведення у 2014 році світового чемпіонату. Бійки між сотнями молодиків, нерідко, продовжуються тривалий час, перекидаються на вулиці й жилі квартали, часто закінчуються трагічними для учасників і правоохоронців наслідками.

Аналіз розвитку багатьох із таких подій переконливо засвідчує, що у подібних випадках відсутність прогнозування та не завжди компетентні дії з боку правоохоронних органів, можуть спричинити подальше загострення конфліктних ситуацій та призвести до більш тяжких наслідків.

**Проведення політичних та громадських акцій протесту.** У 2008 році в Пекіні та у 2010 році у Ванкувері під час Олімпійських ігор безпека проведення спортивних заходів опинилася під загрозою негативного впливу політичних та громадських кампаній. Так, коли олімпійський факел на шляху до Китаю проносили по Лондону, він був оточений багатьма агентами безпеки, щоб запобігти його руйнування демонстрантами, які виступали проти позиції Великобританії щодо Тибету.

Напередодні змагань у Ванкувері протестуючі заважали організаційним заходам та порядку їх проведення, намагаючись вплинути на рішення уряду з таких питань, як збільшення витрат на охорону здоров'я, навколишнього середовища та інше.

Отже світовий досвід проведення великомасштабних спортивних змагань має стати у нагоді і для нашої країни. Всі державні й недержавні структури, задіяні в організації і проведенні „Євро 2012”, повинні ретельно проаналізувати вищезазначені ризики та загрози і відповідально спланувати необхідні упереджувальні заходи, які б стали на заваді можливих негативних наслідків порушень правопорядку і законності.

Очевидно, що організаторам змагань слід завчасно налагодити механізми чіткої взаємодії з органами правопорядку, безпековими та охоронними структурами. Необхідно створити всі умови для того, щоб ключовий персонал, відповідальний за операції, пов'язані із забезпеченням безпеки проведення спортивних заходів, був знайомий з методами оцінки ризиків, мав належну підготовку з виявлення слабких місць і загроз, володів

засобами реагування на надзвичайні ситуації та ефективного залучення евакуаційних можливостей.

Потребують пильної уваги інженерно-захисні засоби, а саме огорожі, паркани, обмежувальні бар'єри, ґрати, окремі елементи інтер'єрів тощо. Важливо, щоб спортивні об'єкти були оснащені відповідними технічними засобами безпеки, насамперед мова йде про відеоспостереження з аналітичними алгоритмами, охоронно-пожежний захист та системи контролю доступу.

Особливо важливим є здійснення суворого контролю за особами, які допускаються на спортивний захід. Насамперед щодо наявності колючоріжучих предметів, зброї, вибухових і отруйних речовин, а також інших потенційно-небезпечних предметів. На заходи не повинні допускатись особи у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння, сильного нервового розладу.

Міжнародний досвід підказує, що усі спортсмени перед початком змагань мають проходити інструктаж щодо заходів безпеки і тактики поведінки в критичних ситуаціях. У кожній команді повинен бути відповідальний з питань безпеки.

За рекомендацією УЄФА для ефективного забезпечення безпеки під час проведення „Євро 2012” мають бути відомі конкретні прізвища осіб, що відповідають за цей напрям діяльності з боку медичних та правоохоронних органів. Правоохоронцям, які будуть працювати безпосередньо з відвідувачами спортивних заходів, рекомендується володіти навичками самостійного спілкування з іноземцями англійською мовою.

У цій площині слід враховувати й те, що європейські стандарти (правила УЄФА) вимагають мінімальної присутності правоохоронців у форменому одязі на трибунах та у „фан-зонах”, оскільки це може провокувати футбольних уболівальників до вчинення правопорушень.

Протягом останніх років в нашій країні відбулась низка міжнародних конференцій, участь у яких взяли представники поліцейських та безпекових структур з 22 країн — учасниць футбольного турніру. Найголовніша проблема, яку намагались вирішити учасники конференцій, - забезпечення законності й правопорядку на території приймаючих міст в Україні й Польщі.

Ці та інші проблемні питання певним чином знайшли своє вирішення у нормативних актах вітчизняних органів державної влади.

Так ще 5 червня 2009 року Верховна Рада ухвалила Закон "Про внесення змін до Закону України "Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні".

Закон визначає повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, систему основних заходів, спрямованих на створення належних умов щодо організації та проведення фінальної частини турніру. Зокрема, передбачено, що Кабінет Міністрів України здійснює співпрацю з приймаючою асоціацією УЄФА з питань організації та проведення чемпіонату, координує діяльність центральних органів виконавчої влади, пов'язану з організацією та проведенням чемпіонату,

затверджує програму з урахуванням пропозицій відповідних органів місцевого самоврядування.

Уряд також уповноважений схвалювати концепції забезпечення проведення чемпіонату відповідними галузями, призначати національних координаторів та визначати їх основні завдання, здійснювати контроль за виконанням завдань і заходів з організації та проведення чемпіонату.

В законі врегульовано основні питання організації будівництва об'єктів чемпіонату та фінансових преференцій, правила ввезення на митну територію України предметів, призначених для його підготовки та проведення. Наголошується на особливостях візового режиму та надання дозволів на працевлаштування під час організації та проведення чемпіонату. Закон буде чинним до 1 вересня 2012 року.

Указом Президента України № 919/2011 від 16 вересня 2011 року створено штаб забезпечення міжнародної взаємодії та координації заходів безпеки з підготовки та проведення в Україні фінальної частини футбольного форуму „Євро-2012”. Його основним завданням є організація і здійснення заходів із запобігання, протидії та мінімізації наслідків можливих терористичних проявів.

1 січня 2012 вступив в силу Закон ”Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів”. Він покладає на організаторів футбольних змагань, операторів спортивних споруд, футбольні клуби, органи внутрішніх справ досить широкий перелік обов'язків із забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення футбольних матчів.

Окремої уваги потребує Закон України „Про особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в період проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні” від 05.07.2011 № 3568-VI. Він набирає чинності з початком футбольних змагань фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року, а закінчує свою дію через 30 діб після останнього матчу. Загалом же він буде чинним з 08.06. до 30.07.2012 року.

Закон нагадує, що протоколи про адміністративні правопорушення, зазначені у його першій статті, складаються уповноваженими на те особами, визначеними у статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Термін затримання осіб у цих випадках не може перевищувати однієї доби.

Розгляд справ, згідно з встановленими законом вимогами, здійснюється протягом однієї доби у спеціально обладнаних на території спортивної споруди приміщеннях. Там же облаштовуються місця для тримання правопорушників.

Відповідно до статті 16 КУпАП іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах, а питання про відповідальність іноземців, які користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішується дипломатичним шляхом.

У статті 5 закону окремо регулюється порядок примусового видворення іноземних правопорушників та осіб без громадянства за межі України. Це має відбуватись за рішенням суду з урахуванням особи порушника та характеру вчиненого нею правопорушення.

У законі не передбачено будь-яких обмежень прав, у тому числі щодо забезпечення послуг перекладача і адвоката. В цілому ж він визначає особливості провадження у справах про правопорушення, відповідальність за які передбачена статтями 44, 51, 51-2, 173, 173-1, 174, 175-1, 178, ч.ч. 1,2 ст. 181, ст.ст. 185, 185-1, 185-7, 185-9, 190, 191, 195-3 і 195-6 КУпАП.

Крім згаданих, для врегулювання правовідносин з проведення європейського футбольного турніру в Україні в різний час прийнято ще ряд законодавчих актів, зокрема:

- „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оподаткування товарів, призначених для підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу” від 08.07.2011 № 3675-VI;

- „Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку та підготовки готельної інфраструктури до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу” від 08.07.2010 № 2468-VI;

- „Про внесення змін до законів України „Про здійснення державних закупівель” та „Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні” від 03.02.2011 № 2995-VI;

- „Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з організацією та проведенням фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні” від 29.06.2010 № 2372-VI.

Президентом держави із зазначених питань видано більше десяти Указів і розпоряджень, а Кабінетом міністрів прийнято понад два десятки постанов і розпоряджень.

Не залишаються осторонь і органи прокуратури України. Так у рішенні розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури від 22 грудня 2011 року забезпечення додержання чинного законодавства під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи з футболу визнано одним із головних пріоритетів прокурорської наглядової діяльності у поточному році. Важливість цього питання неодноразово у своїх виступах підкреслював Генеральний прокурор України В.П. Пшонка.

Виконуючи поставлені завдання, прокурори усіх рівнів активно використовують весь арсенал своїх повноважень: проводять наглядові перевірки, заявляють позови про поновлення порушених прав і свобод, стягнення збитків. Притягують винних у порушенні законів до встановленої законодавством відповідальності.

У 2010-12 роках зокрема органами прокуратури порушено майже 50 кримінальних справ, пов'язаних з грубими порушеннями законності під час підготовки до проведення в Україні фінальної частини європейського футбольного чемпіонату. 15 кримінальних справ вже надіслано до суду для розгляду по суті. Загальна сума збитків у справах становить понад 85 млн.

гривень. Найчастіше збитки завдаються в результаті завищення об'ємів виконаних робіт на спортивних і транспортних спорудах, об'єктах інфраструктури.

Своєчасним і в цілому корисним кроком до вирішення можливих проблем у сфері забезпечення законності і правопорядку під час європейського футбольного чемпіонату слід визнати підготовлену Генеральною прокуратурою Пам'ятку щодо особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення в період проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні. Цей документ підлягає ретельному вивченню, а згодом і передбачливому зверненню до нього під час проведення „Євро 2012”.

Загалом же, кожна державна й недержавна вітчизняна структура має знайти свою індивідуальну нішу серед багаточисленних суб'єктів, задіяних у проведенні найвідповідальнішого у нашій новітній історії спортивного форуму „Євро 2012”, гармонізувати з ними свої дії, суворо дотримуючись вимог чинного законодавства.

Свій вклад у забезпечення законності і правопорядку безперечно внесуть і працівники органів прокуратури України, які, виконуючи свою місію, піднімуть на якісно новий рівень правозахисну діяльність, а також прокурорськими засобами будуть сприяти безумовному дотриманню законності при розслідуванні злочинів і притягненні правопорушників до встановленої чинним законодавством відповідальності.

### *Список використаних джерел.*

1. Нормативно-правові акти з питань проведення Євро-2012 [Електронний ресурс]. Режим доступу:: [http://www.president.gov.ua/content/euro2012\\_law.html](http://www.president.gov.ua/content/euro2012_law.html).
2. Закон України Про внесення змін до Закону України "Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні" та інших законодавчих актів України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2009. - N 44, 656 с.
3. Закон України „Про особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в період проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні” від 05.07.2011 № 3568-VI.
4. Матеріали колегії Генеральної прокуратури України від 22 грудня 2011// Документ.
5. European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches. – Strasbourg. - 19.VIII.1985. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/120.htm>



5. David Butler «Security Implications of Major Sporting Events»/ David Butler/ The World Today. - June 2010. - Volume 66. - № 6.
6. Галай А.О. Дотримання прав людини в забезпеченні громадської безпеки під час Євро-2012./А.О. Галай / Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2011.- № 4. – С. 85-92.
7. Андрушкевич Г. Опасности футбольного чемпионата мира 2010 года [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.infox.ru/sport/football/2009/06/29/Opasnosti\\_chyempiona.phtm](http://www.infox.ru/sport/football/2009/06/29/Opasnosti_chyempiona.phtm)
8. Брединский А. Обеспечение безопасности Олимпийских игр: опыт Ванкувера 2010. Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.sec4all.net/modules/myarticles/article.php?storyid=854>