

УДК 343.971:79.6

**В.П. Остапович,**

кандидат юридичних наук

**В.Г. Бабенко,**

кандидат педагогічних наук, доцент

## **УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ПРИ ОЦІНЦІ МОЖЛИВОСТЕЙ ТА АНАЛІЗ РИЗИКІВ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ СПОРТИВНИХ ЗАХОДІВ**

*У статті розглядаються ризики, їх загальні поняття, види та методи визначення. Наведено фактори аналізу ризиків під час проведення спортивно-масових заходів та розглянуто окремі управлінські аспекти роботи керівника територіального підрозділу Національної поліції України щодо забезпечення охорони громадського порядку. З'ясовано, що оскільки спортивно-видовищні заходи в нашій країні традиційно є однією з найпопулярніших форм масового дозвілля населення, основним видом виникнення небезпек при проведенні спортивних змагань найвищого рівня є загроза соціального характеру.*

**Ключові слова:** керівник, управління, ризик, надзвичайні події, спортивно-масові заходи, компетентність.

*В статье рассматриваются риски, их общее понятие, виды и методы определения. Приведены факторы анализа рисков во время проведения спортивно-массовых мероприятий и рассмотрены отдельные управленческие аспекты работы руководителя территориального подразделения Национальной полиции Украины относительно обеспечения охраны общественного порядка. Выяснено, что поскольку спортивно-зрелищные мероприятия в нашей стране традиционно являются одной из самых популярных форм массового досуга населения, основным видом возникновения опасностей при проведении спортивных соревнований наивысшего уровня является угроза социального характера.*

**Ключевые слова:** руководитель, управление, риск, чрезвычайные события, спортивно-массовые мероприятия.

*Risks, their general concepts, kinds and methods of determination are examined in the paper. Factors of an analysis of risks during sporting and mass events and several administrative aspects of the work of leader of territorial subdivision of the National Police of Ukraine in relation to providing the public law enforcement are considered. It is found out, that as sporting and mass events in our country traditionally are one of the most popular forms of mass leisure of population, basic type of origin of dangers during realization of sporting competitions of the greatest level is a threat of social character.*

**Keywords:** leader, management, risk, emergency events, sporting and mass events.

Постійне представництво України на міжнародних форумах, членство у федераціях і асоціаціях, участь у змаганнях найвищого рівня, зростання рейтингів збірних команд, спортивних клубів та окремих спортсменів за підсумками їх виступів у міжнародних турнірах, на чемпіонатах Світу та Європи свідчить про вихід на абсолютно новий рівень усіх вітчизняних державних і недержавних структур щодо покращення розвитку спортивного руху держави.

На сьогодні у світлі багатьох амбіційних завдань, що ставить перед собою наша держава, та інтеграції у світову демократичну, зокрема спортивну, спільноту як рівноправного партнера дуже гостро постала проблема забезпечення безпеки під час проведення всіх масових спортивних заходів.

На жаль, увесь комплекс нормативно-правових актів, що регулює відносини у сфері фізичної культури та спорту в Україні, малодосліджений на теоретичному й практичному рівні, а самі нормативні акти недостатньо систематизовані. Це одразу викликає певні протиріччя під час вирішення організаційних, фінансових, страхових, правових чи управлінських питань.

Ми вважаємо, що розробка будь-якої фізкультурно-спортивної нормативно-правової бази, її узагальнення, систематизація та окремі наукові дослідження повинні здійснюватися централізовано, з обов'язковою апробацією і подальшим узгодженням з усіма зацікавленими міністерствами та відомствами перед її упровадженням. У подальшому такі дії повинні нормалізувати відносини з будь-якими об'єктами чи суб'єктами діяльності, сприяти розробці й виникненню окремої самостійної галузі сукупності норм, спрямованих на регулювання певної сфери якісно однорідних суспільних відносин під назвою "фізкультурно-спортивне право".

Загальновідомо, що у спорті вищих досягнень не існує дрібниць, а кожен рух, кожна дія чи організований та проведений захід потребують суто професійного ставлення до них на всіх етапах підготовки. Вступ на якісно новий рівень усієї сфери українського спорту потребує його осмисленого перезавантаження, узгодження, гармонізації й уніфікації з усіма нормами вітчизняних, європейських та світових галузей права. Це, у свою чергу, є визначним кроком на шляху нормалізації відносин у сфері державного управління, адаптацією міжнародних норм до внутрішнього законодавства України з урахуванням позитивного досвіду й практики зарубіжних країн.

На перший погляд ці питання ніколи не залишалися без уваги. Так, загальним проблемам державного управління та вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку присвячено чимало наукових праць. Серед них роботи О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, В.Л. Грохольського, С.М. Гусарова, В.О. Заросила, В.П. Петкова, В.К. Колпакова, В.О. Шамрая та інших; питання забезпечення конституційних гарантій, прав і свобод громадян відображені у дослідженнях В.Г. Андросюка, М.І. Ануфрієва, Ю.А. Компанійця, В.В. Копейчикова, А.М. Колодія, Т.А. Плутатар та інших; проблемам охорони громадського порядку при проведенні масових заходів присвячені роботи О.М. Алояна, В.Т. Болотнікова, М.В. Возника, М.В. Корнієнка, А.Ю. Мартишка, Т.О. Проценка, В.Г. Фатхутдінова та інших; засади всебічної й, зокрема, психологічної готовності до службової діяльності в органах правопорядку висвітлені у працях В.І. Барка, С.Є. Борисова, Ф.К. Думка, Я.Ю. Кондратьєва, В.О. Криволапчука, Р. МакБріджа, Г.О. Юхновця, Г.Х. Яворської та інших; особливості й специфіку організації фізкультурної та спортивно-масової роботи розкривали М.М. Бака, Ю.А. Бріскін, М.М. Булатова, Л.В. Волков, В.О. Запорожанов, Г.А. Лісенчук, В.М. Платонов, Є.Н. Приступа, О.М. Худолій, Б.М. Шиян та інші.

Однак, незважаючи на широке коло нових наукових досліджень окремих галузей, проблеми залишилися старі. Їх стало навіть більше: відчутно зменшено увагу до фізичного вдосконалення в дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах, а в цивільних вищих навчальних закладах (університетах, академіях та інститутах) дисципліну "Фізичне виховання" взагалі виключили з розкладів занять, робочих та навчальних планів і програм. На цей час "Фізичне виховання" вже не

є обов'язковою дисципліною, проводиться за бажанням студентів у вигляді факультативів та спортивних секцій у позанавчальний час. Одночасно з цим почала різко зростати кількість молодих людей, віднесених до спеціальної медичної групи, число захворювань збільшилось і з кожним днем набуває все більш загрозливішого характеру, поступово позбавляючи громадян здатності активно чинити опір злочинності.

У відсутності здатності людини чинити опір правопорушнику є частка відсотку загального погіршення криміногенної ситуації у цілому в країні. Слід зазначити, що і під час проведення спортивних заходів порядку більше не стає.

У широкому розумінні спортивний захід (далі – СЗ) – це організована дія (сукупність дій або явищ соціального життя) з участю великої кількості людей, що проводиться в громадському місці, за певним сценарієм, у визначеному порядку з метою задоволення духовних та інших потреб [4, 7, 12]. Участь у спортивних заходах є однією з форм реалізації прав та свобод громадян.

Проаналізувавши вітчизняні й зарубіжні повідомлення щодо проведення масових спортивних заходів та матеріали надзвичайних подій, які відбулися при їх проведенні, з'ясовано, що відсутність належного процесу управління силами і засобами, своєчасного й досконалого їх організаційного забезпечення дуже часто призводила до тяжких і надзвичайно тяжких наслідків [2, 10].

Так, наприклад, у 1964 році під час футбольного матчу в Лімі (Перу) загинуло 320 осіб і близько 1000 були поранені. У 1982 році в Лужниках під час футбольного матчу московського “Спартака” з голландським “Хаарлемом” тиснява уболівальників стала причиною загибелі близько 70 осіб. У 1989 році на стадіоні англійського міста Шеффілда під час футбольної зустрічі між клубами “Ноттінгем Форест” і “Ліверпуль” у давці, виникла на трибунах, загинули 94 людини, близько 200 були поранені. У жовтні 2014 року футбольний матч між Харківським “Металістом” і Полтавською “Ворсклою” ледь не переріс у масове побоїще через провокуючі викрики окремих уболівальників. У червні 2015 року кілька тисяч вболівальників Київського “Динамо” вибігли на поле НСК “Олімпійський”, зламали футбольні ворота і на сувеніри розірвали сітку воріт. Березень 2016 року – масова бійка вболівальників Лондонського дербі між “Тотенхемом” і “Арсеналом”; знову березень 2016 – Боснія і Герцеговина, матч між “Слободою” і “Сараєво” у перерві переріс у масову бійку вболівальників. У травні 2016 року на Львівському стадіоні відбулася масова сутичка футболістів двох принципових суперників – “Шахтаря” і “Динамо”.

Але це ще не все: у жовтні 1995 року 6 людей загинуло на донецькому стадіоні під час проведення футбольного матчу між командами “Шахтар” і “Таврія” – у гостьовому виході на трибуну спрацював вибуховий пристрій невстановленого зразка; у лютому 2015 року 22 людини загинули від газової задухи після того, як у Єгипті футбольні вболівальники без білетів силою хотіли прорватися на заблокований стадіон; у Бразилії у квітні 2016 року відбулася перестрілка між фанатами “Коринтіанса” і “Палмейраса”, були загиблі. І ці дані наведені тільки сто-совно футболу.

У квітні 2015 року у місті Владивосток відбувався турнір з вільної боротьби. Після з'ясування стосунків між двома спортсменами змагання завершилися масовою бійкою їх прихильників. Мексика, місто Агваскальєнтес, вечір боксу – відбулася серйозна бійка глядачів. Хокей з шайбою (Канада, США) – постійні бійки між гравцями, баскетбол – сутички вболівальників тощо.

Із цього короткого аналізу ми чітко бачимо нескінченну історичну складову з широкою географією подій, різноманіття видів спорту та порушень, а також те,

що неможливо викоренити зовсім – насилля під час змагань і те, що не вдається зробити протягом багатьох років – примусити спортсменів та вболівальників шанувати, поважати і берегти один одного.

Загальновідомо, що під час організації та проведення СЗ управління процесом та усіма його компонентами формується ще на етапі системного проектування й подальшого стратегічного планування, є основним пунктом тактичного рівня в алгоритмі будь-якої системно-організаційної діяльності і частково залежить від певних факторів ризику. Однак саме поняття ризику трактується по-різному [3–6, 12]. Це:

- 1) поєднання ймовірності та наслідків настання несприятливих подій;
- 2) діяльність, що пов'язана з реалізацією обраного в умовах невизначеності;
- 3) характеристика ситуації, що має невизначеність результату, при обов'язковій наявності несприятливих наслідків;
- 4) кількісна оцінка небезпек (визначається як частота однієї події при настанні іншої);
- 5) ймовірність можливої небажаної втрати чого-небудь при поганому збігу обставин;
- 6) умова активної поведінки суб'єкта, спрямована на протидію ймовірності, випадковості й небезпечності в екстремальній ситуації.

У сучасній теорії та практиці катастроф є ще декілька таких правильних понять. Але з'ясовано, що під час проведення масових спортивних заходів основне навантаження щодо охорони громадського порядку (далі – ОГП) лягає на плечі служби стюардів, служби безпеки конкретного стадіону чи споруди, організаторів змагань, територіальних органів Національної поліції України та представників інших правоохоронних органів.

Слід зазначити, що ризик є постійним супутником службової діяльності працівників поліції. Тому в їхній практичній діяльності існує ще одне поняття ризику: це відносна швидкість і частота реалізації чинників небезпечної ситуації за певний проміжок часу або це свідомо діяльність працівника поліції, спрямована на досягнення певної мети за допомогою способів, що не гарантують безпечного для життя і здоров'я завершення запланованих дій. Умовно ризик ділиться на [4]:

- *виправданий* (працівник ризикує у конкретній ситуації, знаючи, що кінцевий результат його діяльності має перевершити ймовірний негативний результат);
- *невиправданий* (працівник все ж таки ризикує, знаючи наперед, що результат його діяльності не принесе абсолютно ніякої користі);
- *очікувано ситуаційний* (працівник ризикує в якійсь конкретній ситуації, знаючи наперед про ймовірні її наслідки);
- *неочікувано ситуаційний* (працівник зненацька опинився в екстремальній ситуації, не знаючи про ймовірний результат її вирішення);
- *невиправдано надситуаційний* (працівник ризикує без нагальної потреби, а просто заради самого ризику (бравада)).

Для запобіжного проектування, моделювання і подальшого визначення ступеня ризику в типових і нетипових екстремальних ситуаціях, що можуть виникати під час несення служби щодо забезпечення СЗ, керівникам підрозділів поліції доцільно використовувати комплексні методи визначення ризику:

- статистичний (спирається на статистичні дані і математичні розрахунки);
- ситуаційно модельований (ґрунтується на основі стандартно-нестандартних моделей впливу небезпек на працівників поліції);

- експертний (базується на інформації досвідчених фахівців у галузі проведення експертиз та визначення ризиків);
- соціологічний (бесіди, анкетування, опитування та обмін передовим досвідом працівників поліції) [1; 4; 11].

Як правило, кожний керівник територіального органу чи підрозділу поліції, який здійснює ОГП при проведенні СЗ, при плануванні забезпечення заходів безпеки та правопорядку повинен це робити з урахуванням: динамічної оцінки реальних можливостей виникнення надзвичайних ситуацій (ризиків), вирішення проблемних питань, передового досвіду, специфіки проведення та вимог щодо обслуговування цих СЗ.

Зазвичай загальна оцінка керівником можливостей повинна базуватися на основі: чинного законодавства, міжнародної чи міжрегіональної співпраці, спільної правоохоронної діяльності, здоров'язберігаючих заходів і технологій, знання стану оперативної обстановки, компетенції, забезпеченості та готовності задіяного персоналу і резерву, налагодженої системи взаємодії з уболівальниками, можливостей управління своїми підрозділами та приданими силами як на місці проведення СЗ, так і за його межами [8; 9; 11; 13; 15].

Аналізуючи можливі ризики, керівник заходу та його управлінська група повинні враховувати, що потенційні загрози при проведенні СЗ можуть виникати у зв'язку з необхідністю спільного управління великими скупченнями людей і бути пов'язані з проявами:

- *порушення громадського порядку та хуліганства з боку фанатів* (бійки та сутички між глядачами в місцях і поза межами проведення СЗ; влаштування феєрверків, використання піротехнічних засобів та лазерів; вандалізм; кидання сторонніх предметів на поле чи арену; вживання алкогольних напоїв; наявність безквиткових “фанів”; переповнення стадіону; паніка та руйнування; наявність окремих хуліганів і агресивно налаштованих хуліганських груп, які намагаються перешкодити проведенню СЗ);

- *усіх видів кримінальної спрямованості* (акти насильства, хуліганства (в тому числі неправдиві повідомлення про закладену на об'єкті вибухівку) та вандалізму; розбій, пограбування та крадіжки (зокрема, кишенькові); крадіжки в зонах обслуговування; шахрайство (пункти обміну валют, торгівля тощо); фальсифікація (банківських та інших карток, документів ідентифікації особи, грошей, квитків тощо); обіг і споживання наркотиків; порушення авторських і суміжних прав, незаконне використання прав інтелектуальної власності тощо);

- *необхідності захисту фізичного здоров'я* (прогресуючі гострі та інфекційні захворювання; перегрів, зневоднення або переохолодження; отруєння чи зловживання алкоголем, наркотичними та психотропними речовинами; харчові отруєння; загальні захворювання; травми різного ступеня важкості, в тому числі побутові; потреби надання екстреної медичної допомоги великій кількості осіб; недостатній рівень взаємодії персоналу забезпечення безпеки з медичними працівниками);

- *тероризму, екстремізму та расизму* (СЗ можуть використати радикально налаштовані групи, гостьові групи із сусідніх регіонів чи країн. Спектр потенційних терористичних загроз дуже великий. VIP-гості, делегації та спортсмени мають бути захищені за допомогою спеціальних заходів безпеки. Загрози можуть бути різноманітними або навіть комплексними. Насильницьких дій слід очікувати як до, так і під час СЗ. Необхідно мати на увазі, що впливу екстремістських проявів може піддатися лише невелика група людей з активних вболівальників);

– виникнення надзвичайних ситуацій та техногенних небезпек (несприятливі погодні умови, паводки, зсуви ґрунту, руйнації, збої в роботі чи аварії систем забезпечення; пожежі та вибухи на місцях проведення СЗ; масові зараження та отруєння людей; аварії в системах зв'язку і телекомунікацій);

– необхідності забезпечення належного рівня міжнародної безпеки, приведення вітчизняних структур забезпечення безпеки і правопорядку до європейських стандартів (потребує від усього оргкомітету та керівництва СЗ проведення постійного моніторингу та спільної оцінки ситуації, її прогнозування, визначення необхідності запровадження відповідного антикризового менеджменту для швидкого реагування на події);

– насильства та антисоціальної поведінки під час СЗ (страйки приватного або державного характеру; блокування державних приміщень, спортивних споруд, місць проведення змагань; політичні або громадські акції; виходи вболівальників на спортивні майданчики, арени або споруди) [9–11; 12–15].

Заходи безпеки повинні охоплювати всі місця виникнення потенційних ризиків. Їх адекватний та точний аналіз лежить в основі належної організації управління системою організації та забезпечення заходів безпеки під час проведення спортивно-масових заходів. Постійний моніторинг всіх подій, виявлення можливих загроз та різноманітних інцидентів є ключовою складовою забезпечення безпеки. Крім того, своєчасний аналіз ризиків, що здійснюється управлінською групою, дає можливість прогнозувати де, коли і як може виникнути та чи інша небезпечна ситуація і як вона може відобразитися на ході проведення СЗ.

Крім того, слід урахувати, що прогнозування і планування – це основні функції сучасного менеджменту. Саме прогностична функція в системі управління СЗ визначає необхідні теоретичні й практичні кроки для попередження виникнення чи мінімізації існуючої загрози. Цей процес повинен здійснюватися у тісній співпраці та чіткій взаємодії з усіма задіяними правоохоронними відомствами, службами забезпечення заходів, рятувальними підрозділами та службами медичного сервісу.

Ще однією управлінською специфічною особливістю успішного забезпечення проведення СЗ є компетентністний підхід до вирішення тих чи інших завдань, що виникають. Тобто не підлягає жодному сумніву те, що СЗ повинен проходити під єдиним керівництвом і за єдиним планом. Але у разі виникнення будь-якої позаштатної ситуації з певним фактором ризику частина управлінських повноважень повинна бути терміново делегована головним керівником заходу до одного або декількох його заступників, у чий компетенції знаходиться “ключ” до вирішення проблемної ситуації.

Ураховуючи викладене вище, з'ясовано, що на сьогодні основним напрямком в організації забезпечення безпеки при проведенні спортивно-масових заходів із значним скупченням людей є загроза виникнення ризиків чи надзвичайних ситуацій соціального характеру з очікуваними можливими проявами тероризму та екстремізму.

Крім того, результати вітчизняного й міжнародного досвіду практичної діяльності поліцейських підрозділів щодо забезпечення ОГП під час проведення СЗ демонструють те, що належне забезпечення правопорядку можливо й доцільно здійснювати лише комплексним застосуванням та використанням усіх адміністративних, правових, управлінських, організаційних і тактичних принципів, форм, методів та засобів, які мають відомчу розгалуженість, спеціалізацію і компетентність, але загальну мету й спільну спрямованість.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навчальний посібник / [Черней В.В, Константинов С.Ф., Братель С.Г. та ін.] ; під заг. ред.. Коваленка В.В. [5-те.]. – К. : ПП “Дірект-Лайн”. – Київ, 2014. – 408 с.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навчальний посібник / [За заг. ред. Мойсеєва Є. М.] / [Олефір В. І., Константинов С. Ф., Лошицький М. В. та ін.]. – К. : ТОВ НВП ІНТЕРСЕРВІС, 2010. – 428 с.
3. *Беззубов Д.О.* Адміністративні засади класифікації загроз суспільній безпеці / Д.О. Беззубов // Наука і правоохоронна. – К. : ДНДІ МВС України, 2015. № 1. – С. 115–120.
4. *Васильєв А.С.* Безпека персоналу ОВС під час службових заходів : навч. метод. посіб. / А.С. Васильєв, В.Г. Бабенко, Г.М. Будагьянц, І.В. Янко // К. : ГШ МВС України, 2008. – 84 с.
5. *Коренева М.М.* Ризик як елемент адміністративного примусу (юридичний аспект) / М.М. Коренева // Наука і правоохоронна. – К. : ДНДІ МВС України, 2015. № 1. – С. 212–226.
6. *Криволапчук В.О.* Особиста безпека : навч.-практ. посіб. / В.О. Криволапчук, І.М. Тодуров, М.Т. Бондарчук та ін. – К. : ВПЦ МВС України, 2006. – 169 с.
7. *Мартишко А.Ю.* Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку ОВС під час проведення спортивних заходів : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.Ю. Мартишко. – К. : НАВС, 2010. – 248 с.
8. *Моргунов О.А.* Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративного права України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.А. Моргунов. – Запоріжжя, ЗНУ, 2012. – 207 с.
9. Організація діяльності міліції громадської безпеки : навч. посібник / За заг. ред. Олефіра В.І. Видання друге. – К. : КНТ, 2012. – 184 с.
10. Охорона громадського порядку під час проведення футбольних матчів : навчально-практичний посібник. Колектив авторів / За заг. ред. В.В. Коваленка. – К. : КНТ, 2012. – 360 с.
11. Організаційно-правові засади діяльності патрульної служби. Вітчизняний та міжнародний досвід : наук.-аналіт. огляд. / За заг. ред. Т. О. Проценка. – К. : ДНДІ, 2008. – 112 с.
12. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2012 р. № 341. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів. Постанова КМУ від 18 грудня 1998 р. № 2025. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
14. Про Національну поліцію. Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. *Сервачак О.В.* Психологічне забезпечення масових спортивних заходів на великих стадіонах : дис. канд. психол. наук : 19.00.09 / О.В. Сервачак. – Харків, ХНУЦЗ, 2009. – 248 с.

Отримано 23.01.2016