

УДК 342.9 (045)

DOI <https://doi.org/10.32782/LST/2021-2-4>

Борис ЛОГВИНЕНКО

доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, просп. Гагаріна, 26, м. Дніпро, Україна, 49005

ORCID: 0000-0003-1894-4889

Бібліографічний опис статті: Логвиненко, Б. (2021). Проблемні питання адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. *Law. State. Technology*, 2, 31–35, doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2021-2-4>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ ЗБОРІВ, МІТИНГІВ, ВУЛИЧНИХ ПОХОДІВ І ДЕМОНСТРАЦІЙ

Сьогодні населення України все частіше захищає власні права шляхом проведення масових заходів. Втім, така «вулична демократія» свідчить не тільки про високу свідомість суспільства, яке реалізує власне, гарантоване Конституцією України право на мирні зібрання. Негативними проявами таких масових заходів є дестабілізація діяльності публічних органів влади та установ, порушення публічного порядку і безпеки, нівелювання демократичних цінностей тощо. В цьому аспекті потребує ефективного функціонування державний механізм протидії «зловживанню правом», що проявляється у заходах адміністративного примусу до осіб, які порушують організацію і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

Метою статті є розкриття проблемних питань адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що передбачено статтею 185-1 КУпАП. Досягненню визначеної мети сприятиме комплексне використання **методів** і прийомів наукового пізнання в основу яких покладено діалектичний та індуктивний методи.

Наукова новизна. У статті розглянуто і конкретизовано основні проблемні питання пов'язані із застосування положень статті 185-1 КУпАП у справах про порушення організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

Як висновок, у статті наголошується, що проблема реалізації права на мирні зібрання стає дедалі гострішою, а отже необхідно комплексно підійти до її вирішення. Важливою і необхідною умовою тут виступає вирішення проблемних питань адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що має відбутися на законодавчому рівні. Звичайно, найбільш простим варіантом є скасування норми статті 185-1 КУпАП. Потребує прийняття порядок проведення мирних зібрань, хоча такий варіант розвитку подій є значно більш складним для реалізації та впровадження.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, конституційне право, мирне зібрання, стягнення, порядок, організація, проведення.

Borys LOHVYENKO

Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative Law, Procedure and Administrative Activity, Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, ave. Gagarina, 26, Dnipro, Ukraine, 49005.

ORCID: 0000-0003-1894-4889

To cite this article: Lohvynenko, B. (2021). Problemni pytannia administratyvnoi vidpovidalnosti za porushennia poriadku orhanizatsii i provedennia zboriv, mitynhiv, vulychnykh pokhodiv i demonstratsii [Problematic issues of administrative liability for violation of the order of organization and holding of meetings, rallies, street marches and demonstrations]. *Law. State. Technology*, 2, 31–35, doi: <https://doi.org/10.32782/LST/2021-2-4>

PROBLEMATIC ISSUES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF THE ORDER OF ORGANIZATION AND HOLDING OF MEETINGS, RALLIES, STREET MARCHES AND DEMONSTRATIONS

Today, the population of Ukraine is increasingly defending their rights through mass events. However, such «street democracy» testifies not only to the high consciousness of society, which realizes its own, guaranteed

by the Constitution of Ukraine, the right to peaceful assembly. Negative manifestations of such mass events are destabilization of public authorities and institutions, violation of public order and security, leveling of democratic values and so on. In this aspect, the state mechanism for counteracting «abuse of rights», which is manifested in measures of administrative coercion against persons who violate the organization and holding of meetings, rallies, street marches and demonstrations, needs to function effectively.

The aim of the article is to reveal the problematic issues of administrative liability for violation of the organization and conduct of meetings, rallies, street marches and demonstrations, as provided by Article 185-1 of the Code of Administrative Offenses. Achieving this goal will contribute to the integrated use of methods and techniques of scientific knowledge based on dialectical and inductive methods.

Scientific novelty. The article considers and specifies the main problematic issues related to the application of the provisions of Article 185-1 of the Code of Administrative Offenses in cases of violating the organization and holding of meetings, rallies, street marches and demonstrations.

In conclusion, the article emphasizes that the problem of exercising the right to peaceful assembly is becoming more acute, and therefore it is necessary to take a comprehensive approach to its solution. An important and necessary condition here is the solution of problematic issues of administrative liability for violation of the organization and conduct of meetings, rallies, street marches and demonstrations, which should take place at the legislative level. Of course, the simplest option is to repeal the provisions of Article 185-1 of the Code of Administrative Offenses. The procedure for holding peaceful assemblies needs to be adopted, although this scenario is much more difficult to implement and enforce.

Key words: administrative liability, constitutional law, peaceful assembly, penalty, order, organization, conduct.

Актуальність проблеми. Сьогодні населення України все частіше захищає власні права шляхом проведення масових заходів. Втім, така «вулична демократія» свідчить не тільки про високу свідомість суспільства, яке реалізує власне, гарантоване Конституцією України право на мирні зібрання. Негативними проявами таких масових заходів є дестабілізація діяльності публічних органів влади та установ, порушення публічного порядку і безпеки, нівелювання демократичних цінностей тощо. Вже нікого не дивують повідомлення у засобах масової інформації про масові заходи, учасники яких не розуміють їх сутності і мети, так як приймають в них участь за матеріальну винагороду. В цьому аспекті потребує ефективного функціонування державний механізм протидії «зловживанню правом», що проявляється у заходах адміністративного примусу до осіб, які порушують організацію і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Проте, норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) сьогодні не виступають дієвим інструментом у справах де мають місце порушення порядку організації і проведення масових заходів в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що існує чимало досліджень, спрямованих на вирішення проблеми публічного порядку і безпеки загалом та адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання зокрема. Можна відмітити праці Є. Кобрусєвої, яка досліджувала судовий розгляд справ у провадженнях щодо мирних зібрань. Р. Мельник розкрив теоретико-практичні складові права на мирні зібрання. На монографічному рівні дослідив адміністра-

тивно-правове забезпечення права на мирні зібрання С. Онищенко. У свою чергу, удосконалення адміністративно-правового з забезпечення права на мирні зібрання в Україні на законодавчому рівні розглянула О. Тиліпська.

Метою статті є розкриття проблемних питань адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що передбачено статтею 185-1 КУпАП (КУпАП, 1984).

Досягненню визначеної мети сприятиме комплексне використання методів і прийомів наукового пізнання в основу яких покладено діалектичний та індуктивний методи.

Виклад основного матеріалу. Проблема настання адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення масових заходів лежить не лише у юридичній, а й у аксіологічній площині. Так, з одного боку на «терезах» перебуває конституційне право. Відповідно до статті 39 Конституції України, громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. При цьому, обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (Конституція України, 1996).

Цілком очевидним фактом є те, що реалізація права на мирні зібрання є однією з основоположних засад демократичного суспільства.

Це підтверджують події 2013 – 2014 років, що мали наслідком Революцію гідності в Україні.

З іншої сторони – зловживання цим правом, що виражається у порушенні прав інших учасників громади. Приміром, під час стихійного масового заходу використовувались димові шашки та барабани, від чого страждали мешканці сусідніх будинків та був заблокований дорожній рух на місці проведення заходу.

Тут слід навести приклад США, де мало місце захоплення прихильниками Д. Трампа будівлі Капітолію, де проходило спеціальне засідання Конгресу США щодо затвердження результатів виборів 2020 року і обрання президентом представника демократичної партії – Д. Байдена. Зокрема, демонстранти вступили у сутички з поліцією біля Капітолію і проникли до будинку, внаслідок чого спеціальне засідання Конгресу було перерване, а конгресмени залишили будівлю (BBC news Україна, 2021).

Виходячи з викладеного, реалізація гарантованого Конституцією права потребує уточнення, як і вимагає удосконалення адміністративна відповідальність до осіб, які порушують організацію і проведення масових заходів.

Нагадаємо, що адміністративна відповідальність за статтею 185-1 КУпАП настає за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Так дії тягнуть за собою попередження або накладення штрафу від 10 до 25 н.м.д.г. У разі повторного вчинення цього правопорушення протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення або організатором зборів, мітингу, вуличного походу, демонстрації, санкція включає штраф від 20 до 100 н.м.д.г. або виправні роботи на строк від 1 до 2 місяців з відрахуванням 20 % заробітку, або адміністративний арешт на строк до 15 діб (КУпАП, 1984).

Як можна побачити із викладеного, стягнення є доволі суворим, особливо у випадку повторності протиправних дій. Втім, потрібно враховувати, що норма статті 185-1 КУпАП передбачає відповідальність не за порушення порядку організації або проведення будь-яких заходів за участю громадян, а виключно за збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації. Таким чином, організація або проведення спортивного заходу у формі пробігу, пікет, марш, похід, хресна хода та інші форми реалізації права на мирні зібрання не підпадають під дію норми 185-1 КУпАП, якою чітко встановлено форми таких масових заходів.

Можна вести мову також про велику кількість прихильників скасування цієї норми

статті 185-1 КУпАП на користь беззастережного забезпечення права громадян на свободу мирних зібрань. Так, експерт Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, М. Каменів відмічає, що «стаття 185-1 КУпАП пережила і проголошення незалежності України, і Конституцію України 1996 року, і обидва майдани. Більше того, пережила і досі застосовується. Попри те, що ЄСПЛ у своїх рішеннях встановив, що будь-який випадок притягнення до відповідальності за цією нормою порушуватиме статтю 7 європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка забороняє покарання, не передбачене законом. А в нашому випадку це саме так, адже не можна засудити людину за порушення неіснуючого порядку (Каменів, 2020).

Дійсно, відсутність визначеного на законодавчому рівні порядку проведення мирних зібрань (масових заходів) фактично виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за статтею 185-1 КУпАП, проте як бути із зловживанням таким правом?

Однієї із головних проблем адміністративної відповідальності за статтею 185-1 КУпАП можна назвати строки повідомлення про проведення масового заходу. Конституція України у статті 39 наголошує на завчасному сповіщенні органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (Конституція України, 1996).

При цьому, у 2001 році, Конституційним Судом України було прийнято рішення у справі за конституційним поданням МВС України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Відповідно до позиції Конституційного Суду, тривалість строків завчасного сповіщення має бути «у розумних межах» і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Такі строки мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян. Упродовж цього строку зазначені органи мають здійснити і ряд підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей. У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення

тощо. Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань (Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001, 2001). Слід наголосити на тому, що питання завчасного повідомлення про проведення масових зібрань неодноразово ставало предметом розгляду Європейським судом з прав людини, який констатував відсутність належного законодавчого регулювання зазначеного питання національним законодавством України. Отже, чинне законодавство не встановлює мінімально допустимих строків повідомлення органів місцевого самоврядування про проведення мирних зібрань. Якщо Конституція України не визначає у тексті статті такі строки, то жоден орган не може їх встановити, обмеживши тим самим дію конституційної норми. Вирішення зазначеного питання перебуває у площині компетенції Верховної Ради України. Не виключено, що зазначеною законодавчою прогалиною можуть користуватись організатори мирного зібрання з метою створення процесуальних перешкод для подання адміністративного позову про заборону проведення мирних зібрань.

Наступна проблема полягає у залишенні позовної заяви органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) без розгляду. Так, статтею 280 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) встановлено особливості провадження у справах за адміністративними позовами ОМС, про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань. Зокрема, ОМС негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до суду із позовною заявою про заборону таких заходів чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Якщо позовна заява не відповідає вимогам статті 160 КАСУ, суд залишає її без руху та надає строк для усунення недоліків, але не більше ніж 12 годин. Згідно з ч. 4 статті 280 КАСУ, позовна заява, яка надійшла пізніше ніж за 24 години до часу проведення спірних заходів залишається без розгляду (КАСУ, 2005). Відповідно, ОМС має обґрунтувати необхідність встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань у демократичному суспільстві та пропорційність запропонованого

у позові способу обмеження. На рішення суду ОМС, не пізніше наступного дня, може бути подано апеляційну скаргу. Водночас, використовуючи законодавчу прогалину стосовно терміну завчасного сповіщення ОМС про проведення зібрання та приписи ч. 4 статті 280 КАСУ організатори обирають тактику подання заявки про проведення заходу, з мінімальним терміном завчасного сповіщення. Процесуальні механізми обмеження зазначених дій не передбачені положеннями чинного КАСУ.

Нажаль, відсутність законодавчо закріпленого порядку проведення мирних зібрань, призводить до застосування адміністративної відповідальності за статтею 185-1 КУпАП «Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» (КУпАП, 1984) виключно у випадках проведення мирних зібрань без повідомлення органів влади. Крім того, будь-яких інші дії, що можуть відбуватись під час мирного зібрання, можуть кваліфікуватися самостійно, за окремими складами правопорушень (наприклад: дрібне хуліганство, розпивання алкогольних напоїв, куріння, порушення тиші, порушення правил благоустрою населених пунктів, порушення правил дорожнього руху тощо).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Враховуючи викладене, організатори масових заходів сьогодні часто користуються прогалинами у національному законодавстві, не можуть бути обмежені у реалізації конституційного права на мирні зібрання та притягнуті за порушення порядку проведення мирних зібрань через відсутність останнього. Повідомлення про мирне зібрання робиться завчасно і на сьогодні відсутній мінімально визначений такий термін, що також ускладнює застосування норми статті 185-1 КУпАП.

Фактично, представники правоохоронних органів зважають на дії під час проведення відповідних заходів, що утворюють самостійні склади адміністративних правопорушень, а саме: порушення правил благоустрою, дрібне хуліганство, перебування в громадському місці у стані сп'яніння, куріння у заборонених законом місцях, порушення правил паркування, порушення правил дорожнього руху тощо.

Проблема реалізації права на мирні зібрання стає дедалі гострішою, а отже необхідно комплексно підійти до її вирішення. Важливою і необхідною умовою тут виступає вирішення проблемних питань адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що має відбутися на законодав-

чому рівні. Звичайно, найбільш простим варіантом є скасування норми статті 185-1 КУпАП. Проте, на наше переконання потребує при-

йняття порядок проведення мирних зібрань, хоча такий варіант розвитку подій є значно більш складним для реалізації та впровадження.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Каменєв М. Законодавчу ініціативу по забезпеченню права на мирні зібрання підтримали у парламентському комітеті. Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів. URL: <http://umdpd.info/news/zakonodavchu-initsiatyvu-asotsiatsiyi-umdpd-po-zabezpechennyu-prava-na-myrni-zibrannya-pidtrymana-u-parlamentskomu-komiteti/> (дата звернення 19.05.2021).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України* від 09.09.2005. № 35, / 35-36, 37. Ст. 446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР* від 18.12.1984. № 51. Ст. 1122.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* від 23.07.1996. № 30. Ст. 141.
5. Прихильники Трампа увірвалися до Конгресу США після сутичок з поліцією BBC news Україна від 6.01.2021 URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-55566853> (дата звернення 19.05.2021).
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19.04.2001 № 4-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text> (дата звернення 11.05.2021).

REFERENCES:

1. Kameniev M. (2020). Zakonodavchu initsiatyvu po zabezpechenniu prava na myrni zibrannya pidtrymaly u parlamentskomu komiteti. Retrieved from <http://umdpd.info/news/zakonodavchu-initsiatyvu-asotsiatsiyi-umdpd-po-zabezpechennyu-prava-na-myrni-zibrannya-pidtrymana-u-parlamentskomu-komiteti/> [in Ukrainian].
2. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy. № 2747-IV. (2005). § 1. St. 160; § 2. St. 280 [in Ukrainian].
3. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia № 8073-X. § 15. St. 185-1 (1984) [in Ukrainian].
4. Konstytutsiia Ukrainy № 254k/96-VR. § II. St. 39. (1996) [in Ukrainian].
5. Prykhylnyky Trampa uvirvalysia do Konhresu SShA pislia sutychok z politsiiei. Retrieved from <https://www.bbc.com/ukrainian/news-55566853> [in Ukrainian].
6. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy shchodo ofitsiinoho tлумachennia polozhennia chastyny pershoi statti 39 Konstytutsii Ukrainy pro zavchasne spovishchennia orhaniv vykonavchoi vlady chy orhaniv mistsevoho samovriaduvannia pro provedennia zboriv, mitynhiv, pokhodiv i demonstratsii (sprava shchodo zavchasnoho spovishchennia pro myrni zibrannia) vid 19.04.2001 № 4-rp/2001. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text> [in Ukrainian].