

**В.В. Заросило,**  
аспірант МАУП

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

*У статті розглядаються питання формування і розвитку законодавств щодо проведення в Україні масових мирних зібрань. Доведено, що основні принципи та напрями проведення мирних зібрань в Україні визначені в Конституції України, проте конкретних нормативних актів, які б чітко визначали межі діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також, що не менш важливо, правоохоронних органів немає. Проаналізовано спроби розробити таке законодавство протягом останніх років і визначено, що воно не прийнято. Також визначено причини сучасного стану розвитку законодавства та запропоновано окремі напрями щодо вирішення згаданих проблем.*

**Ключові слова:** мирні зібрання, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, нормативні акти у сфері масових заходів, дозвіл на проведення масових заходів.

*В статье рассматриваются вопросы формирования и развития законодательства о проведении в Украине массовых мирных собраний. Доказано, что основные принципы и направления проведения мирных собраний в Украине определены в Конституции Украины, однако конкретных нормативных актов, которые бы четко определяли границы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также не менее важно правоохранительных органов нет. Проанализированы попытки разработать такое законодательство в последние годы и определено, что оно не принято. Также определены причины современного состояния развития законодательства и предложены отдельные направления по решению этих проблем.*

**Ключевые слова:** мирные собрания, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, нормативные акты в сфере массовых мероприятий, разрешение на проведение массовых мероприятий.

*Paper deals with the formation and development of legislation on holding in Ukraine of massive peaceful demonstrations. It is proved that the basic principles and directions of peaceful assembly in Ukraine were defined by the Constitution of Ukraine, but specific regulations that clearly define the limits of activity of public authorities and local governments, and especially of the law enforcement agencies are not adopted. The analysis of the attempts to develop such legislation in recent years was done and it was determined that such legislation was not adopted. The reasons for the present state of the legislation in this sphere were determined and some suggestions to solve these problems were done.*

**Keywords:** peaceful assembly, provision of public order and public safety, regulations in the field of massive events, permission for public events.

У процесі реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства важливим є питання підготовки законодавства про свободу мирних зібрань. Конституція України в цілому окреслює принципи

проведення мирних зборів, але конкретно зазначені питання в законодавстві не висвітлені. Україна повинна виконувати зобов'язання щодо гуманізації свого законодавства і їй необхідно приймати відповідні нормативні акти у зазначеній сфері. Разом з тим, починаючи з 2011 року, коли був розроблений перший проект Закону України “Про мирні зібрання”, питання адміністративного забезпечення таких зібрань залишається невирішеним.

Як законодавці, так і вчені неодноразово ставили питання про прийняття відповідних нормативних актів, проте політичної волі щодо їхнього прийняття немає.

Метою цієї статті є стислий аналіз напрямів законодавства про проведення мирних зборів та пропозиції щодо їх здійснення.

Питання щодо проведення мирних зібрань неодноразово розглядалося науковцями. Дисертаційні дослідження М.В. Возника, А.Ю. Мартишко, В.М. Березана розглядали певною мірою питання організації і проведення масових заходів, які мають відбуватися мирно, але всі вони розглядали ці мирні зібрання з точки зору охорони громадського порядку та громадської безпеки підрозділами органів внутрішніх справ України [1,2,3]. Розглядав питання проведення мирних зібрань і Заросило В.В. [4]. При цьому він окреслив основні напрями розробки законодавства у сфері проведення масових заходів.

Певні принципи та напрями адміністративного забезпечення проведення і організації масових заходів розглядав також Р. С. Мельник, але він не аналізував проекти законів, які були розроблені народними депутатами.

Слід зазначити, що всі науковці, які досліджували питання організації і проведення масових заходів, не аналізували принципи та напрями розробки законодавства у сфері масових заходів.

Як відомо, забезпечення права громадян на мирні зібрання є невід'ємною складовою демократичного розвитку держави. При цьому масові заходи чи мирні зібрання мають проводитися відповідно до вимог Законів України та чинної нормативної бази.

У 2011 році Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права підготувала перший проект Закону України “Про свободу мирних зібрань”. Зазначений законопроект був ретельно доопрацьований з урахуванням неодноразових висновків та пропозицій Європейської комісії “За демократію через право” (Венеційська комісія), але у Верховній Раді України не розглядався [5].

У цілому підготовлений законопроект відповідав вимогам Венеційської комісії, європейським стандартам та Керівним принципам зі свободи мирних зібрань ОБСЄ. У ньому було враховано більшість рекомендацій та практику Європейського Суду з прав людини, який розглядав низку справ щодо порушення прав людини під час масових заходів. Водночас у законопроекті було розроблено систему забезпечення безпеки як учасників масових заходів, так і оточуючих, які участі у масових заходах не беруть, і яку мали здійснювати органи державної влади під час проведення мирних зібрань. Для виконання цього завдання пропонувалося не тільки застосування правоохоронних органів, але і покладення відповідальності у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на організаторів та учасників масових заходів.

Законопроект був спрямований на забезпечення презумпції свободи проведення мирних зібрань, а також на те, що це право не може бути обмежене органами державної виконавчої влади. Тобто у разі прийняття зазначеного закону було б створено необхідні умови для реалізації громадянами своїх прав на мирні ма-

сові заходи для висловлення своєї громадської позиції та вирішення інших злободенних питань.

Концепція законопроекту висвітлювала поняття спонтанного мирного зібрання, яке на сьогодні в адміністративній практиці відсутнє.

Як стверджують автори аналітичної доповіді “Демократія участі в Україні”, такий підхід до реалізації свободи мирних зібрань мав ключове значення для розвитку демократії в Україні, адже через реалізацію цього права застосовуються й інші фундаментальні права і свободи [6].

Зазначений проект підтримала велика кількість громадських організацій, зокрема й Українська Гельсінська спілка з прав людини, якою було зазначено, що зміна законодавства у сфері мирних зібрань надасть можливість формувати інші практики правозастосування, аніж ті, що склалися за попередні роки [6].

У Верховній Раді України роботу щодо законодавчого забезпечення мирних зібрань було розпочато 2012 року після ухвалення нею Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. У парламенті був розроблений проект Закону України “Про порядок організації і проведення мирних заходів” і винесений на перше читання. Верховна Рада України у березні 2012 року прийняла рішення про направлення проекту на повторне друге читання та доопрацювання.

Під час підготовки законопроекту до повторного читання була створена робоча група, до якої ввійшли представники правозахисних організацій, народні депутати, науковці, експерти незалежних аналітичних центрів та інші особи. Діяльність згаданої робочої групи було спрямовано на доопрацювання законопроекту та усунення недоліків.

До питання щодо законодавства про свободу мирних зібрань Верховна Рада України повернулася на початку 2013 року. Було доопрацьовано та змінено проект Закону України “Про свободу мирних зібрань” і внесено ряд пропозицій, які поліпшували законодавство у цій сфері. Цей законопроект був підтриманий представниками громадських організацій та експертами.

Згаданий законопроект було внесено до парламенту та зареєстровано 4 липня 2013 року [8]. Його метою було створення умов для реалізації свободи мирних зібрань в Україні, як це визначено у статті 39 Конституції України, а також міжнародних нормативних актах (Керівні принципи щодо свободи мирних зібрань ОБСЄ/БДПЛ, стаття 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також вимоги Венеційської комісії Ради Європи).

У законопроекті було розроблено нові положення стосовно свободи масових заходів в Україні. Було запропоновано відмінити практику судових заборон мирних зібрань без юридично визначених підстав, а також практику щодо притягнення до адміністративної відповідальності організаторів та учасників тих масових заходів, учасники яких не вчиняли правопорушень. В цілому законопроект був спрямований на активне співробітництво органів державної влади та місцевого самоврядування з організаторами масових заходів та сприяння реалізації цілей таких масових заходів.

Проте зазначений законопроект законом не став, адже на той час бажання надати відповідні права на мирні зібрання громадянам і, відповідно, політична воля щодо вирішення згаданого питання у влади була відсутня.

У подальшому Верховна Рада України прийняла закони від 16 січня 2014 року, які стали відомими як диктаторські закони, що призвело до трагічних подій у столиці України, Революції Гідності та загибелі людей, які брали участь у протестних акціях.

Законодавство про свободу мирних зібрань не прийнято і досі, але влада намагається демонструвати бажання відкритості та демократичності.

Проведений аналіз рішень органів влади, органів місцевого самоврядування та рішень судів стосовно мирних зборів свідчить про те, що останнім часом зростають заборонні та репресивні заходи під час проведення масових заходів, які є мирними. Такі дії ускладнюють демократичні процеси у державі в цілому, а також не сприяють позитивній та схвальній оцінці ситуації в Україні з боку європейських інституцій.

Владою практично взято курс на стратегію репресій, яка повинна мати превентивний характер, але на думку деяких фахівців це тільки незначні кроки у сфері запобігання організації масових заходів, які є небезпечними [9]. Водночас у ряді випадків поліція не припиняє насильство і провокації проти мирних протестувальників з боку опонентів, до яких належать також недержавні озброєні групи, а відтак у державі не забезпечується правопорядок та не створюються умови для реалізації прав і свобод громадян.

Разом з тим, простежуються і законодавчі спроби обмежити масові заходи. У Верховній Раді України внесено на розгляд два законопроекти, які прямо обмежують право громадян на мирні зібрання.

Один із законопроектів стосується так званих “проплачених” мітингів (проект Закону України “Про внесення доповнення до Кримінального кодексу України щодо підкупу учасника масового заходу”), інший – зони проведення АТО (проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження мирних зібрань громадян на території проведення антитерористичної операції”) [10, 11] .

Перший законопроект спрямований на встановлення кримінальної відповідальності за надання “неправомірної вигоди” учасникам зібрань, тобто проведення “проплачених” мітингів та інших масових заходів.

Поряд з “проплаченими” мітингами існує також і проблема “адміністративно мотивованих” мітингів, які не згадано у проекті закону. Відомо, що “проплачені”, а також “адміністративно мотивовані” мітинги завжди використовувались як опозицією, так і самою владою. Таким чином, якщо згаданий закон буде прийнятим, то кількість притягнутих до відповідальності може перевищувати сотні або й тисячі осіб, які отримали кошти за проведені акції, але проблему “проплачених” масових заходів кримінальне переслідування не ліквідує.

З аналізу розвитку законодавства про масові заходи ми бачимо, що незважаючи на актуальну необхідність, вимоги часу, вимоги міжнародних організацій та Європейського союзу, а також Конституції України, питання врегулювання механізму проведення мирних зібрань на сьогодні в Україні не вирішене. Верховна Рада України і Президент України не мають політичної волі до виконання вимог Конституції України та міжнародних нормативних актів стосовно надання громадянам можливості мирно збиратися і проводити мирні заходи.

Таким чином адміністративне регулювання масових заходів в Україні не відбувається, що дає підстави для прийняття волюнтаристських рішень та рішень, які прямо обмежують права громадян.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Возник М.В.* Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів / дис. ... канд. юрид. наук : спец. 21.07.05 “Службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку” (юридичні науки) / М.В. Возник. – К., 2010. – 188 с.
2. *Мартишко А.Ю.* Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку ОВС під час проведення спортивних заходів / дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.Ю. Мартишко. – К., 2010. – 248 с.

3. *Березан В.М.* Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів / дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Березан – К., 2014. – 287 с.
4. *Заросило В.В.* Теорія масових заходів та їх вплив на громадську безпеку / В.В. Заросило // Наукові праці МАУП. – 2014. – Вип. 42 (3). – С. 122–126.
5. *Мельник Р.С.* Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. – К. : ВАІТЕ, 2015. – 168 с.
6. Проект Закону про порядок організації і проведення мирних заходів : від 6 травня 2008 року реєстр. № 2450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_17pf3511=32431](http://www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_17pf3511=32431).
7. Демократія участі в Україні. Стан реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства (аналітична доповідь) / М.І. Ставнійчук, В.О. Кулик, Л.М. Мудрак, О.М. Жуган, Л.А. Пономаренко // За заг. ред. М.І. Ставнійчук. – К., 2015. – 170 с.
8. Проект Закону про свободу мирних зібрань : від 4 липня 2013 року реєстр. № 2508а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcbproc41?pB511=47751](http://www.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcbproc41?pB511=47751).
9. *Романюк Т.* Кажемо про свободу зібрань, а думаємо про... // Віче. – 2015. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4654/>.
10. Проект Закону про внесення доповнення до Кримінального кодексу України щодо підкупу учасника масового заходу : від 16 квітня 2015 року № 2651 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?p0511=54808](http://www.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p0511=54808).
11. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження мирних зібрань громадян на території проведення антитерористичної операції від 9 лютого 2015 року № 2073 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=539](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=539).

Отримано 29.01.2016