

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУ- ШЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРО- ВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АС- ПЕКТ

УДК 351.752.2+340.5

Напередодні проведення фінальної частини Євро-2012 для України як ніколи гостро виникає потреба у законодавчому врегулюванні право-відносин, що виникатимуть між суб'єктами проведення масових заходів, і, в першу чергу, в удосконаленні інституту адміністративної відповідальності у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку (йдеться про всі без винятку види масових заходів, в тому числі і про масові акції політичного та комерційного характеру).

Про недосконалість чинного адміністративного законодавства свідчить наявність лише окремих статей, що визначатимуть адміністративну відповідальність за правопорушення, що вчиняються під час проведення масових заходів, а саме: порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (стаття 185-1 КпАП України); надання посадовими особами для проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій приміщень, транспорту, технічних засобів або створення інших умов для організації і проведення зазначених заходів (стаття 185-2 КпАП України); публічні заклики до невиконання вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у зв'язку з виконання ним обов'язків по охороні громадського порядку (стаття 185-7).

В правоохоронній практиці під час проведення масових заходів застосовуються в основному окремі статті глави 14 чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, що передбачають адміністративну відповідальність за вчинення дрібного хуліганства (стаття 173), поширювання неправдивих чуток (стаття 173-1), розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і появу в громадських місцях у п'яному вигляді (стаття 178), а також стаття 185 глави 15, що визначає відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця. Норми зазначених статей застосовуються на підставі їх кваліфікуючих ознак – громадського місця та виконання працівником міліції, членом громадського формуван-

ня з охорони громадського порядку та військовослужбовцем службових обов'язків з охорони громадського порядку.

Враховуючи, що застосування адміністративних стягнень залишається сьогодні у світовій практиці найефективнішим заходом регулювання поведінки осіб під час проведення масових заходів, законодавці спрямовують зусилля на деталізацію норм, що визначатимуть склад протиправних діянь, а також встановлення більш жорстких стягнень за їх вчинення саме в умовах проведення масових заходів. Таким чином, проблему удосконалення вітчизняного інституту адміністративно-правової відповідальності за порушення громадського порядку під час проведення масових заходів ми розглянемо у порівняльному аспекті, що обумовлює її актуальність та практичне спрямування.

Аналіз наукових досліджень в адміністративно-правовій літературі дозволяє зробити висновок, що більшість з них, зокрема наукові праці О.М.Бандурки, Д.М.Бахраха, О.К.Безсмертного, Ю.П.Битяка, І.П.Голосніченка, С.Т.Гончарука, О.В.Джафарова, Є.В.Додіна, М.М.Дорогих, М.І.Єропкина, С.В.Кивалова, О.П.Клюшниченка, Л.В.Ковалюка, А.Т.Комзюка, І.М.Копотуна, О.П.Коренєва, М.В.Лошицького, О.І.Остапенка, І.М.Пахомова, В.П.Петкова, Л.Л.Попова, В.К.Шкарупи, присвячені загальним проблемам державного управління та вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку. Проблеми правового регулювання охорони громадського порядку при проведенні масових заходів досліджувались О.М.Алоян, В.Т.Болотніковим, Б.М.Смельяновим, М.В.Карахановим, В.М.Кравцовим, В.Є.Помаскіним.

Аналізу законодавчих та нормативних актів, які на сьогоднішній день регламентують питання організації і проведення масових заходів в Україні, значне місце відведено в дисертаційному дослідженні Поліщука В.Г. [1]. Науковцем аналізуються загальні питання адміністративної відповідальності за правопорушення, які вчиняються в умовах проведення масових заходів, адміністративні стягнення, які накладаються на правопорушників при проведенні масових заходів та вносяться пропозиції щодо змін у деякі норми Кодексу України про адміністративні правопорушення. Цікавими є пропозиції Поліщука В.Г. доповнити перелік обставин, які обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення, з огляду на те, що адміністративні проступки, скоєні в умовах масового скупчення людей, нерідко стають приводом для виникнення групових порушень громадського порядку, заважають нормальному проведенню заходів і значно ускладнюють охорону громадського порядку та безпеки.

Водночас, для кваліфікації всіх можливих порушень правопорядку, що можуть вчинятися під час проведення масового заходу як загальни-

ми, так і спеціальними суб'єктами (організаторами проведення заходів, розпорядниками об'єктів або територій проведення заходів, посадовими особами, спортсменами, керівниками спортивних клубів тощо) слід хіба доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення окремих розділом, що є некоректним для законодавчої практики.

М.В. Лошицький вирішенням даної проблеми вбачає прийняття єдиного законодавчого акту - Загального поліцейського кодексу України, який би регламентував громадський порядок та узгоджував між собою всі інші нормативні акти поліцейського характеру. Зокрема, увагу акцентується на спеціальному розділі "Права, обов'язки та відповідальність громадян у сфері охорони громадського порядку", який має бути наступним після розділу, що визначатиме повноваження владних органів, які здійснюватимуть заходи прямого адміністративного примусу та адміністративну юрисдикцію [2, с.5].

Важливість удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку під час проведення масових заходів, не викликає сумнів у наших законодавців, про що свідчать ряд доповнень, внесених до кримінального та адміністративного законодавства. Так, Указом Президії Верховної Ради від 20.04.1990 №9082-11 „Про відповідальність за дії, спрямовані проти громадського порядку і безпеки громадян” Кримінальний кодекс України доповнено статтями 187-5 „Захват державних або громадських будівель чи споруд” та 206-1 „Заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку і безпеці громадян”, Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено статтями 173-1 „Поширювання неправдивих чуток” та 185-2 „Створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій”[3].

Спробами врегулювати адміністративні правовідносини, що виникають під час проведення масових заходів можна вважати також окремі законопроекти, що подавались на розгляд Верховної Ради України. Для прикладу, за проектом закону України "Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні", внесеним на розгляд Верховної Ради народним депутатом України Пустовойтовим В. С. ще 21 березня 2001 року, відповідальність за порушення порядку організації та проведення мирних масових заходів та акцій (стаття 17 проекту) визначатиметься для посадових і службових осіб, громадян України, їх об'єднань, іноземців, осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, які порушили норми цього Закону, у відповідності до чинного законодавства України. Аналогічно визначатиметься і порядок відшкодування матеріальних збитків (стаття 18 про-

екту). Таким чином, законодавець не обтяжує себе ні кваліфікацією порушень громадського порядку, характерних саме для масових заходів, ні визначенням особливих або додаткових санкцій за протиправні дії, ні регламентацією самого порядку притягнення до відповідальності. Окрім того, проект є невдалим оскільки визначає порядок організації та проведення зборів, демонстрацій, мітингів, пікетувань, походів, в тому числі вуличних, інших мирних масових заходів та акцій, об'єднаних єдиною спільною комерційною метою, і не розповсюджуються на збори трудових колективів, політичних партій, професійних спілок, громадських та інших організацій, які проводяться у закритих приміщеннях у відповідності з чинним законодавством України, їхніми статутами та положеннями, а також на мирні масові заходи та акції, які проводяться за ініціативою органів державної влади та місцевого самоврядування [4]. При цьому, не зовсім зрозумілою залишатиметься позиція автора законопроекту щодо законодавчого регулювання масових заходів мистецько-розважального та спортивного характеру, які є не менш масовими і небезпечними для громадського порядку, ніж зазначені в проекті заходи.

Проектом Закону України від 27.05.2009 від 18. 01. 2008 № 2267,, Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення громадського порядку під час масових спортивних та інших культурно-видовищних заходів” доповнюється ст. 173-3 „Порушення громадського порядку під час спортивних заходів” та посилюється відповідальність – за наявності двох правопорушень третє буде розглядатися судом і прийматиметься рішення щодо заборони відвідання правопорушником офіційних матчів протягом наступних 3 років. Однак, диспозиція статті не містить самих правил, які не повинні порушувати громадяни. Її зміст доцільно було б викласти за аналогією статті 187 КУпАП, що встановлює адміністративну відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду [5].

Однак, проблема визначення адміністративної відповідальності за порушення громадського порядку під час проведення масових заходів має комплексний характер, тому не може бути вирішеною на урядовому, міжвідомчому та відомчому рівнях, так само як і внесенням окремих змін та доповнень до Кодексу про адміністративні правопорушення, про що вже зазначалось вище.

У статті ми акцентуємо увагу на порівнянні українського та польського адміністративного законодавства, оскільки саме у Польщі найбільш чітко прослідковується тенденція правової регламентації як поведінки фізичних та юридичних осіб у публічних місцях, так і поліцейської попереджувальної (превентивної) діяльності.

Аналогом українського деліктного законодавства, що є основним регулятором адміністративних правовідносин у сфері охорони громадського порядку в державі, у Республіці Польща діє Кодекс проступків, в якому розділ VIII Особливої частини, який має назву “Проступки проти порядків і публічного спокою”, містить цілих 15 статей (з 49 по 64) [6], що визначають склад проступків, родовим об’єктом яких є встановлений в державі громадський порядок та порядок управління. При цьому, слід відзначити, що дії, за якими український законодавець кваліфікує дрібне хуліганство (ст.173 КУпАП), наприклад, відокремлені у польському кодексі в склади як мінімум трьох правопорушень (ст.ст.51,54,55 KW), що дає можливість правоохоронцям чітко їх кваліфікувати без порушень прав та свобод громадян. Редакція же 173-ї статті КУпАП дозволяє працівникам міліції здійснювати кваліфікацію на власний розсуд, оскільки в об’єктивній стороні дрібного хуліганства передбачені не тільки “нецензурна лайка в громадських місцях” та “образливе чіпляння до громадян”, а також “інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян”. Науково-практичний коментар КУпАП дає досить поширене тлумачення “іншим діям”, під якими визначають 11 діянь, що порушують громадський порядок та спокій громадян.

Разом з тим, проступком, за вчинення якого особа підлягатиме штрафуванню або оголошенню догани у польському Кодексі визначається жебракування в публічному місці особою, при умові, що вона має спосіб існування або є працездатною (ст.58). Якщо ж дії обтяжуються вимоганням в публічному місці, порушник підлягатиме обмеженню волі та адміністративному арешту (ст.58 §2 KW).

Ще одним суттєвим моментом, на який слід звернути увагу при порівнянні українського та польського законодавства у сфері охорони громадського порядку, вважаємо те, що в Республіці Польща достатньо регламентовані правила поведінки громадян у публічних місцях, так звані норми-правила. Тому адміністративна практика є прозорою і для правоохоронців, і для пересічних громадян.

У Кодексі проступків як мінімум 5 статей детально регламентують варіанти протиправної поведінки, спрямованої на порушення громадського порядку під час проведення масових заходів. Зокрема, адміністративна відповідальність у польському законодавстві передбачена за прояви неповаги до Уряду та Законодавства Польщі, а також її конституційних органів (ст.49 KW); ігнорування попередження органів влади щодо припинення участі у несанкціонованих публічних заходах (ст.50 KW); за викрики, що поширюють паніку та створюють конфлікти в публічних місцях (ст.51 KW); створення перешкод в організації або проведенні санкціонованих публічних зборів; проведення публічних зборів без офі-

ційного дозволу та повідомлення, або організацію проведення несанкціонованих публічних зборів; здійснення головування на несанкціонованих публічних зборах або використання як посередника представників громадськості; неправомірне використання публічного місця для зборів не за призначенням або перешкоджання його використанню іншими особами або організаціями, що мають юридичний дозвіл на проведення публічних зборів; участь у публічних зборах із наявністю зброї, вибухових матеріалів або іншого небезпечного знаряддя (ст.52 KW); прагнення до публічного безчинства або його схвалення, а також публічні заклики до непокори або порушень вимог закону чи законного розпорядження органу влади, якщо спосіб вчинення проступку та його наслідки не завдали значної шкоди (ст. 52а KW); порушення визначених законом положень про поведінку в публічних місцях (ст.54 KW); справляння природної нужди у непристосованих для цього місцях (ст.55 KW); організацію або провадження публічного збору коштів без дозволу, або всупереч його умовам (ст.56 KW).

Окрім того, стаття 54 KW відсилає до Закону Республіки Польща “Про безпеку під час масових заходів” в редакції від 20 березня 2009 року [7], яким визначено засади судочинства щодо забезпечення безпеки масових заходів; умови дотримання безпеки під час масових заходів; засади і порядок видачі дозволів на проведення масових заходів; порядок збору, накопичування та аналізу інформації що стосується безпеки під час масових заходів, а також засади відповідальності організаторів за шкоду, спричинену в зв’язку із організацією масових заходів.

Зокрема, аналіз змісту закону свідчить про прагнення законодавців Польщі визначити правосуб’єктність не тільки організаторів проведення масових заходів, власників або розпорядників об’єктів, на території або в приміщенні яких проводяться масові заходи, служби безпеки та поліції, які є за Законом суб’єктами забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки, а також самих учасників масових заходів. При цьому, Законом не тільки встановлюється адміністративна відповідальність за проступки та визначаються санкції, але й детально регламентуються права та обов’язки, правила поведінки всіх без виключення суб’єктів під час проведення масових засобів.

Таким чином, в українському правовому полі регулювання правовідносин у сфері охорони громадського порядку під час проведення масових заходів здійснюється у набагато вузких межах. Тому проблема удосконалення адміністративної відповідальності за порушення громадського порядку під час проведення масових заходів потребує якісно нового бачення і вирішення шляхом прийняття окремого законодавчого акту як комп-

лексного регулятора суспільних відносин, що складаються у сфері забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів.

1. Поліщук В.Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів: : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. „Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В.Г.Поліщук. – Харків, 1999. –21 с.
2. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. „Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / М.В. Лошицький. - К., 2002. – 18 с.
3. Про відповідальність за дії, спрямовані проти громадського порядку і безпеки громадян: Указ ПВР від 20.04.1990 №9082-11(із останніми змінами)/ Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – 1990. - № 18. -Ст. 278.
4. Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні: проект Закону України, реєстр. від 21 березня 2001 року / Верховна Рада України. - Режим доступу до тексту законопроекту: <http://khpg.org.index.php?id=1040054457>.
5. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення громадського порядку під час масових спортивних та інших культурно-видовищних заходів: проект Закону України, реєстр. Від 27.05.2009 №2267/Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zwebproc34?id=&pf3511=320>.
6. Адміністративне деліктне законодавство. Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О.А.Банчук. - К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
7. Про безпеку під час масових заходів: Закон Республіки Польща від 20 березня 2009 р. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.e-konferencje.pl/ustawa_imprensa_masowa.pdf. - 2009.

Дроздова І.В.

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті здійснено порівняння українського та польського адміністративно-законодавства, оскільки саме у Польщі найбільш чітко прослідковується тенденція правової регламентації як поведінки фізичних та юридичних осіб у публічних місцях, так і поліцейської попереджувальної (превентивної) діяльності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення.

Дроздова И.В.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В статье осуществлено сравнение украинского и польского административного законодательства, поскольку именно в Польше наиболее четко просматривается тенденция правовой регламентации как поведения физических и юриди-

ческих лиц в публичных местах, так и полицейской предупредительной (превентивной) деятельности.

Ключевые слова: административная ответственность, административные взыскания.

Drozdova I.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR BREACH OF THE PUBLIC ORDER DURING UNDERTAKING MASS ACTION: COMPARATIVE ASPECT

The Author of the article defines the particularities of administrative-legal regulation in the sphere of provision to public safety and law and order during undertaking mass action. The types and basis of attraction to administrative responsibility are analyzed by author in comparative aspect. The legislations of Ukraines and Polands are compared. There are given offers for improvement of domestic administrative legislation.

Keywords: administrative legal relations, mass action, public safety, guard of the public order, responsibility, recovery

Ляхович У. І.

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ПРИТЯГНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

УДК 342.922+35.086

Метою і завданням статті є нормативно-правовий аналіз дослідження теоретичних засад інституту адміністративної відповідальності державних службовців.

Ведучи мову про відповідальність державних службовців багато науковців наголошують на тому, що відповідальність в державному управлінні є не стільки заходом стягнення, скільки заходом забезпечення належного виконання обов'язків по службі [1] та гарантування дотримання прав особистості [2].

Правові підстави та процедури притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності, на сьогоднішній день, визначено у двох основних законодавчих актах – Кодексі України про адміністративні правопорушення [3] та Законі України «Про боротьбу з корупцією»[4]. Аналіз зазначених нормативних актів, а також відповідної наукової літератури [5; 6; 7; 8; 9; 10; 11], дозволяє нам визначити основні риси, які характеризують інститут адміністративної відповідальності державних службовців, а також висловитися щодо напрямків його удосконалення.

Отже, **по-перше**, адміністративну відповідальність державних службовців необхідно розглядати в позитивному та ретроспективному аспектах. Подібний підхід є цілком необхідним, оскільки завдяки ньому підвищується ефективність зазначеного правового інституту. Отже, позитивна адміністративна відповідальність державного службовця - це засіб спонукання особи до позитивної, соціально активної діяльності, спрямова-