



Чертенкова Анастасія Миколаївна

магістр права, старший лейтенант міліції,
ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності ОВС
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ
ЗАХОДІВ ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНОГО ХАРАКТЕРУ ТА ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І БЕЗПЕКИ
ПІД ЧАС ЇХ ПРОВЕДЕННЯ**

Анотація

В статті розглядається та аналізується процес історичного розвитку законодавства України щодо свободи мирних зібрань, недоліки сучасного законодавства у цій сфері, висловлюються пропозиції щодо їх усунення. Розглядається діяльність Департаменту громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ та громадських формувань, як основних органів, які забезпечують громадський порядок та безпеку під час проведення масових заходів громадсько-політичного характеру.

Ключові слова: *правове регулювання, громадська безпека, громадський порядок, масові заходи громадсько-політичного характеру.*

Забезпечення та дотримання політичних прав людини і громадянина є невід'ємною складовою процесу розбудови національної державності, одним з напрямів імплементації міжнародного законодавства на національному рівні. Зокрема, свободу мирних зібрань доцільно розглядати як ефективний спосіб участі індивіда у політичному житті держави, який має значний вплив на діяльність владних структур, і є однією з найпоширеніших форм громадської діяльності. Важливість надання громадяна-

ми України права участі у масових заходах громадсько-політичного характеру (мітингах, зборах, демонстраціях, маніфестаціях, пікетах, вуличних походах) полягає у її реалізації на етапі глибинних демократичних перетворень. Втім, крім надання права на свободу проведення мирних зібрань, державні органи і громадські формування зобов'язані забезпечити дотримання низки обов'язків як з боку учасників і організаторів таких акцій так і з боку контролюючих органів щодо охорони громадського порядку та безпеки під

час їх проведення. Звичайно, це питання є досить непростим для вирішення, з огляду на нестабільність на економічному, політичному, соціальному рівнях розвитку держави, однак впровадження міжнародного досвіду та міжнародних стандартів на законодавчому рівні є першочерговим завданням і потребує стійкої позиції щодо його реалізації.

Дефіцит нормативно-правової бази щодо регулювання проведення мирних заходів громадсько-політичного характеру і діяльності міліції під час їх проведення, необхідність їх розробки, удосконалення і прийняття має як теоретичне так і практичне значення, і обумовлює актуальність цього питання.

Стаття має безпосередній зв'язок із загальними положеннями Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006-2008 роки» № 116 від 1 березня 2006 року та Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 роки, затвердженої Постановою КМУ України № 1767 від 20 грудня 2006 року.

Метою цієї статті є аналіз національного законодавства стосовно свободи мирних зібрань, нормативної бази з питань забезпечення громадського порядку органами міліції під час їх проведення, виокремлення її недоліків та надання пропозицій щодо їх ліквідації.

Окремі аспекти питань щодо правового регулювання проведення масових заходів та організації охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки під час їх проведення досліджували в юридичній літературі такі вчені адміністративісти:

А.М. Бандурка [1], М. Б. Бучка [2], І. П. Голосніченко та Я. Ю. Кондратьєв [3], А. Т. Комзюк [4], Є. Б. Ольховський [5], Л. В. Коваль [6] М. І. Логвиненко [7], В.Г.Поліщук [8], Х. П. Ярмакі [9].

С.А. Анікієнко [10], М. І. Єропкін і Л. Л. Попов [11], В.І.Іллічов [12], А.П. Коренєв [13], А.П. Лончаков [14], А. В. Серьогін [15] досліджували питання щодо охорони громадського порядку та безпеки під час проведення масових заходів і в особливих умовах.

Міжнародно-правовий аспект питання розглядався юристами-міжнародниками О. Анісімовим, М. Антоновичем, І. Бліщенко, П. Недбайло, П. Рабіновичем, Н. Радановичем. Однак, комплексний аналіз нормативної бази щодо мирних зібрань громадсько-політичного характеру та забезпечення охорони громадського порядку з боку міліції під час їх проведення проводився поверхово, адже це питання недостатньо досліджене в національній юридичній літературі.

Краще розуміння шляху формування нормативно-правової бази права на свободу мирних зборів і охорони громадського порядку під час їх проведення дає огляд історичних проявів його розвитку на території нашої держави.

Саме на початку ХХ сторіччя, на шляху переходу суспільства від тоталітарного державного механізму до правових форм регулювання громадської активності з'являються перші проекти нормативних актів щодо цього питання. Ліберальні юристи та члени конституційно-демократичної партії, що були їх авторами, глибоко вивчали як міжнародний досвід так і реалії, характерні для періоду революції 1905-1907 років. Результатом їх праці став кадетських законопроект «Про

свободу зборів» [16]. Звичайно, проект був недосконалим, однак містив низку принципових питань: щодо необхідності наявності форми у поліцейського, який призначений бути присутнім на мирному заході, що є актуальним і в наш час; можливості проведення зборів на відстані не менше п'яти верст від населених пунктів без надання попередньої заяви; поступовий перехід від дозвільної до повідомчої системи сповіщення про мирні збори (незважаючи на те, що у той час в багатьох Європейських країнах залишалась дозвільна система); відповідальність за правопорушення на мирному заході не посилювалась порівняно із санкціями за таке правопорушення, скоєне в інших умовах, що на думку автора є вагомим недоліком, адже скоєння правопорушення саме під час масового заходу, особливо громадсько-політичного характеру, може призвести до виникнення паніки, або масових безладів, що вагомо відобразиться на можливості міліції припинити незаконну дію, визначити винних і забезпечити охорону громадського порядку на належному рівні. Також розглядалося питання обмеження вибору місць проведення мирного заходу, заборонялося проведення таких заходів в таких місцях як площі, вулиці, місця громадського користування, якщо це заважало реалізації права частини населення, яка не приймає участі у зборах, на свободу пересування, порушувало транспортне сполучення.

На думку автора, місце і час проведення мирних масових заходів громадсько-політичного характеру є не менш важливими питаннями, яке потребує нормативного регулювання і у наш час, адже згідно ст.4 Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про поря-

док організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» № 9306 від 28 липня 1988 року (діючого на території України відповідно до постанови Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 року) «збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації проводяться відповідно до цілей, зазначених у заяві, а також у визначені строки і в обумовленому місці» [17]. У ст.2 Указу зазначено, що «в заяві зазначаються мета, форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку і закінчення», однак в тексті Указу не вказані обмеження щодо вибору місця для проведення масових заходів, які безумовно повинні бути.

На нашу думку, позитивним показником є те, що в багатьох нині розроблених проектах Закону про мирні зібрання, значна увага приділяється розв'язанню цього питання. Наприклад, у ст.10 проекту Закону України «Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні» № 0991 (тираж від 17.06.2003, із заміною деяких сторінок), внесеного на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України В.С.Пустовойтовим зазначено, що «мирні заходи та акції в Україні можуть проводитися у будь-яких придатних для цього місцях за винятком, коли це обмежено законами України». Наголошується на тому що, відстань проведення таких акцій поблизу дипломатичних представництв, консульств, будівель органів державної влади повинна складати 25 метрів. У попередньому тексті цього ж Проекту від 14 травня 2002 року особливо наголошується

на неможливості проведення таких акцій на території, де безпека людей не гарантується, або небезпечних об'єктів, що на нашу думку є вкрай важливим зауваженням, адже організатори акцій не завжди можуть належним чином оцінити безпечність проведення заходу у тому чи іншому місці, державні органи безумовно мають достовірнішу інформацію стосовно цього.

Необхідно зазначити, що влада не може встановлювати загальну заборону проведення мирних зібрань у тих чи інших місцях, якщо це безпосередньо не торкається безпеки громадян і держави. Заборони можуть встановлюватися тимчасово, за певних обставин, тільки на підставі конкретних фактів, що стосується безпосередньо центральних районів міст, адже надання можливості проводити мирні акції у віддалених від центру районах, або за територією міста вагомо ослаблює суть проведення акції. Згідно з цим законопроектом, проведення мирних заходів та акцій може відбуватися в будь-яких придатних для цього місцях, у будь-який час доби, крім випадків, обмежених відповідно до цього законопроекту, інших законів України або міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України.

Повертаючись до розгляду Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» № 9306 від 28 липня 1988 року зазначимо, що відповідальність щодо забезпечення охорони громадського порядку та безпеки під час проведення масових заходів громадсько-політичного характеру покладена по-перше на органи внутрішніх справ, по-друге на

народні дружини і по-третє – на представників громадськості. Звичайно, аналізуючи це формулювання, зазначимо, що функції органів внутрішніх справ, насамперед міліції, не втратили і сьогодні своєї актуальності. І в незалежній Україні Міністерство внутрішніх справ – це первинний орган забезпечення громадського порядку і безпеки. Згідно Положенню «Про Міністерство внутрішніх справ», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 1383 від 4 жовтня 2006 року, МВС є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, захисту об'єктів права власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, безпеки дорожнього руху, громадянства, імміграційної та паспортної роботи, протидії незаконній міграції».

Основним завданням МВС, згідно із ст.3 п.1 цього Положення, є «організація і координація діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки». Згідно Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1991 року в системі органів, які входили до структури Міністерства внутрішніх справ України, було створено Управління охорони громадського порядку. Згідно з Наказом МВС України № 735 від 20 липня 2002 року зазначене управління було реорганізовано у Департамент адміністративної служби міліції МВС

України, а 10 жовтня 2005 року наказом МВС України № 898 – у Департамент громадської безпеки МВС України [18].

Департамент громадської безпеки МВС України координує, контролює та забезпечує діяльність дільничних інспекторів міліції, підрозділів патрульно-постової служби міліції, міліції швидкого реагування «Беркут», спеціальних установ, конвойних підрозділів та судової міліції.

Основним із завдань підрозділу є організація та забезпечення правопорядку і безпеки на вулицях та в громадських місцях усіх населених пунктів, в приміщеннях судів, судових установах, відділеннях судово-психіатричної експертизи, локалізація та припинення групових порушень громадського порядку, масових безпорядків, а також при оголошенні надзвичайного режиму чи воєнного стану. Бачимо безпосередній зв'язок діяльності Департаменту із забезпеченням охорони громадського порядку та безпеки під час проведення масових заходів громадсько-політичного характеру.

Громадяни України відповідно до Конституції України і на основі Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року [19; с.1248] мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку й державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Прикордонним військам і органам виконавчої влади, посадовим особам у запобіганні й припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних по-

сягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Громадські формування проводять свою діяльність із забезпечення охорони громадського порядку і безпеки під час проведення масових заходів громадсько-політичного характеру шляхом: спільного з працівниками органів внутрішніх справ патрулювання й виставлення постів на вулицях, майданах; участі в забезпеченні охорони громадського порядку та під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування та участі в заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень. У разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів члени громадських формувань мають право перевіряти в громадян документи, що посвідчують особу; доставляти в міліцію або громадський пункт охорони порядку або інші встановлені законодавством місця; складати протоколи про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим; застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони [20; с.500].

Отже, можемо зробити висновок, що замість терміну «народні дружини», який вжито в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» № 9306 від 28 липня 1988 року, при розробці нового закону доцільніше використовувати термін «громадські формування»,

адже народні дружини у наш час не є розповсюдженими, хоча зустрічаються поодинокі випадки їх відродження у деяких містах України. Наприклад у Тернопільському національному економічному університеті, було створено добровільну народну дружину із числа студентів [21].

Розглянуті проблеми, є лише поодинокими прикладами недосконалості наявного

законодавства у сфері охорони громадського порядку під час проведення масових заходів громадсько-політичного характеру. Законодавство у цій сфері потребує змістовного реформування та удосконалення, приведення у відповідність із сучасним міжнародним правом. На даний час прийняття нового закону у цій сфері є першочерговим завданням, яке потребує негайного вирішення.

Література:

1. Адміністративна діяльність: Підручник / Під заг. ред. *О. М. Бандурки*. – Харків: ХНУВС, 2004. - 248 с.; *Бандурка О. М.* Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. - Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
2. Організація охорони громадського порядку: Конспект лекцій / За ред. *Бучка М. Б.* – Івано-Франківськ, Вид-во Прикарпатського юридичного інституту МВС України, 2004. – 128 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: Підручник / Під заг. ред. *І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва*. – К.: НАВСУ, 1995. - 178 с.
4. *Комзюк А. Т.* Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: Дис... доктора юрид. наук: 12. 00. 07. — Х., 2002. — 408 с.
5. *Ольховський Є. Б.* Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. / Нац. юр. академія України ім. Ярослава Мудрого. - Х., 2004. – 24 с.
6. *Коваль Л.* Адміністративне право України: Курс лекцій (Загальна частина). — К.: Основи, 1994. — 154 с.
7. *Ярмакі Х. П.* Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія / Х. П. Ярмакі. - Одеса : Юридична література, 2006. – 336 с.
8. *Полицук В. Г.* Адміністративно-правове регулювання та тактика проведення масових заходів: Автореф. дис. канд. юрид. наук. / Ун-т внутр. справ. - Х., 1999. – 17 с.
9. *Логвиненко М. І.* Правове регулювання діяльності міліції по забезпеченню політичного права громадян на свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій: Автореф. дис. канд. юрид. наук. / Нац. ун-т внутр. справ. - Х., 2004. – 21 с.

10. *Аникиенко С.А.* Административно-правовой режим чрезвычайного положения, вводимого в связи с социальными конфликтами (по материалам межнациональных конфликтов). Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / *Аникиенко С.А.* - М., 1994. - 224 с.
11. *Ерошкин М. И., Попов Л. Л.* Административно-правовая охрана общественного порядка. — Л.: Лениздат, 1973. — 328 с.; *Ильичев В. И.* Организация охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. — М., 1976. — 36 с.
12. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Учебное пособие / *Якунин Д.В.*; Науч. ред.: *Лончаков А.П.* - Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2008. - 250 с.
13. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: Учебник / Под ред.: *Корнев А.П.* - М.: Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1996. - 335 с.; Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная: Учебник / *Анисимова Н.П., Буденко Н.И., Кондрашов Б.П., Корнев А.П.*, и др.; Под ред.: *Корнев А.П.* - М.: Щит-М, Изд-во МЮИ МВД России, 1997. - 346 с.
14. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Учебное пособие / *Якунин Д.В.*; Науч. ред.: *Лончаков А.П.* - Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2008. - 250 с.
15. *Серегин А. В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. Учебн. пос. // Изд-во Академия МВД СССР. - М., 1975. — 194 с.; *Серегин А. В.* К вопросу о понятии общественного порядка в советском государстве. Труды Высшей школы МООП РСФСР. — 1963. — № 8.
16. *Аронов Д.В.* К истории регулирования свободы собраний // История государства и права. — 2003.- №5.
17. Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» № 9306 від 28 липня 1988 року // Законодавство України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v9306400-88&key=4/UMfPEGznhhGUj.ZiTXDWJwHI4 Q.s80msh8Ie6>.
18. Департамент громадської безпеки // Портал Міністерства внутрішніх справ. — Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/uk/publish/article/46706>.
19. Офіційний вісник України. - 2000. - № 30. - ст. 1248.
20. Адміністративне право України: Підручник / *Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко* та ін.; За ред. *Ю. П. Битяка.* — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.
21. Минуле Університету // Тернопільський національний економічний університет. - Режим доступу: http://www.tneu.edu.ua/content/past/ua-i-university_past.php.

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ
МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
И БЕЗОПАСНОСТИ ВО ВРЕМЯ ИХ ПРОВЕДЕНИЯ**

Аннотация

В статье рассматривается и анализируется процесс исторического развития законодательства Украины о свободе мирных акций, недостатки современного законодательства в этой сфере, выдвигаются предложения касательно их ликвидации. Рассматривается деятельность Департамента общественной безопасности Министерства Внутренних Дел и общественных формирований как основных органов, которые обеспечивают поддержание общественного порядка и безопасности при проведении массовых мероприятий общественно-политического характера.

Ключевые слова: *правовое регулирование, общественная безопасность, общественный порядок, массовые мероприятия общественно-политического характера.*
