

УДК 342.951:340.115

DOI 10.36919/3041-1149(Print).6-7.2025.72-78

Р.С. Свистович,

кандидат юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри «Правознавства»,

Житомирський інститут приватного

акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад

Міжрегіональна академія управління персоналом»

e-mail: scm@ukr.net

ORCID 0009-0005-5057-6133

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВСТВА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У СФЕРІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

У науковій статті встановлено, що в переважній більшості країн законодавство, яке регулює правовідносини у сфері охорони публічного порядку та публічної безпеки досить деталізоване й чітко визначене. Це викликано тим, що кримінальні й адміністративні правопорушення, які вчиняються під час проведення масових заходів, прямо посягають на права громадян і викликають значний резонанс.

Обґрунтовано, що діяльність влади у сфері забезпечення публічного порядку та публічної безпеки під час проведення масових заходів залежить від багатьох чинників і перетворення мирних масових заходів на масові заворушення, які викликають багато питань до місцевої влади. У більшості країн Європейського Союзу в законодавстві передбачено відповідальність навіть за невеликі скупчення людей, які зібралися без відповідного дозволу в громадському місці. Тобто підкреслюється, що будь-які масові заходи повинні проводитися тільки з дозволу місцевої влади або органів місцевого самоврядування. Водночас питання видавання дозволів також досить детально регламентовано. Також у законодавстві передбачена відповідальність як для учасників масових заходів, які порушують охорону публічного порядку та публічної безпеки, так і для представників влади в переважній більшості поліції. В Україні в науковій літературі масовими заходами здебільшого визнаються тільки політичні масові заходи, а як-от спортивні, культурно-видовищні та інші вважаються безпечними.

У більшості країн також чітко регламентовано діяльність поліції у сфері припинення масових заходів, якщо вони загрожують публічному порядку та публічній безпеці. Поліцейські мають досить широкі повноваження у сфері припинення масових заходів, які несуть загрозу джерел публічної безпеки й публічного порядку.

Зроблено висновок, що в Україні законодавство, яке регламентує організацію та проведення масових заходів, ще не розроблено повним обсягом. У законодавстві до сьогодні не визначено самого поняття «масові заходи». Крім того, вимагають детальної регламентації питання надання дозволу на проведення масових заходів, обґрунтованої відмови у виданні дозволу на проведення масових заходів, охорони публічного порядку та публічної безпеки під час проведення масових заходів, а також встановлення відповідальності за переростання масових заходів у масові заворушення.

Ключові слова: масові заходи, законодавство про проведення масових заходів, учасники масових заходів, діяльність місцевої влади у сфері надання дозволів на проведення масових заходів, кримінальна відповідальність за порушення під час проведення масових заходів, мітинги, демонстрації, політичні масові заходи.

Постановка проблеми. Подальша демократизація громадянського суспільства, а також децентралізація владних повноважень і збільшення ролі громадянського суспільства в питаннях діяльності влади на перше місце певною мірою вивели масові заходи. Масові заходи, особливо політичні, на сьогодні досить часто піднімають питання не тільки місцевих проблем, але й навіть проблем регіону чи всієї країни.

Водночас питання проведення масових заходів в Україні не визначено належно й тому досить часто виникають проблеми як з організацією масових заходів, так і з їхнім проведенням. Крім того, не визначені питання відповідальності, особливо під час проведення політичних масових заходів, які іноді призводять до поранення й загибелі учасників і правоохоронців.

Країни Європейського Союзу та й інші країни мають досить розгалужене законодавство стосовно проведення масових заходів, і це дає їм більш активно контролювати їх, особливо під час перетворення таких заходів у масові заворушення.

Завдання, яке поставлене в статті, передбачає проведення порівняльного аналізу діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування, а також правоохоронних органів у питаннях контролю за проведенням масових заходів. Водночас потрібно не тільки переймати форми й методи діяльності органів влади країн Європейського Союзу, а розробляти й своє відповідне законодавство.

Подальший ефективний розвиток законодавства як на рівні держави, так і територіальних громад обумовлює потребу в активній співпраці з громадянським суспільством та організаторами масових заходів з метою запобігання порушень прав і свобод громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою статті є широкий спектр наукових і законодавчих джерел. Основними з них є закони й законопроекти України та інші нормативні акти.

Висвітлення досвіду побудови законодавства зарубіжних країн у сфері регулювання питань проведення масових заходів і використання форм і методів, що застосовуються, висвітлювали окремі дослідники, як-от Р. С. Мельник, В. В. Заросило, І. В. Іваньков, Д. М. Горелов тощо.

Питання розвитку громадянського суспільства та його взаємодії з владою, особливо в контексті масових заходів, висвітлювали такі дослідники, як Г. Ю. Васильєв, А. Красносільська та інші.

У процесі підготовки дослідження проаналізовано також законодавство таких країн, як Швеція, Франція, Німеччина, Естонія тощо.

Метою статті є порівняння законодавства зарубіжних країн у сфері організації та проведення масових заходів і формування певного підходу для використання їхнього досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасному суспільстві масові заходи відіграють досить важливу роль. У демократичних країнах масові заходи певною мірою впливають на формування політики керівництва держав і в окремих випадках її корекції. У тоталітарних державах такі заходи неможливі, але можуть проводитися масові заходи, на яких прославляють і вихваляють диктаторів, а також армію та військових. Це можна побачити на прикладі сучасної Російської Федерації [1]. Якщо в тоталітарних державах тільки планується проведення масових заходів, які певною мірою загрожують існуючій системі управління, вони одразу присікаються, а учасників або заарештовують, або до них застосовують силу.

Водночас в усіх країнах існує відповідне законодавство, яке регулює питання проведення масових заходів, і правопорушення, які відбуваються під час їхнього проведення, зумовлюють відповідні види відповідальності.

Насамперед зазначимо, що в законодавстві більшості країн Європи, порівняно із законодавством України, суспільно-небезпечні діяння, які здійснюються у сфері організації та проведення масових заходів, більш криміналізовані й відповідальність за порушення є більш суворою. Практично в більшості країн не використовуються адміністративні покарання.

Наприклад, у кримінальному кодексі Швеції передбачено відповідну статтю, яка носить назву «Про злочини проти громадського порядку», також існує відповідна система заборон, яка карається належними кримінально-правовими нормами. Відповідальність осіб, які беруть участь у масових заходах, встановлено за такі дії:

– підбурюють громадян на збори, які є несанкціоновані, порушують громадський порядок і не підкоряються діям влади щодо припинення подібних дій;

– підбурюють громадян вчиняти масові заворушення, а також здійснюють такі дії незалежно від присутності влади чи поліції;

– відповідальність несуть також учасники масових заходів, які не підпорядковуються вимогам щодо припинення масових заворушень або порушують встановлену поліцейськими територію і не підпорядковуються вимогам працівників поліції;

– особи, які в будь-який спосіб порушують або намагаються перешкодити релігійним заходам чи іншим заходам, як-от весілля, похорони, судові засідання, здійснення урочистостей, громадським зборам і навіть проведенню публічних лекцій [2; 3].

Загалом потрібно визначити, що будь-які збори людей у більшості країн Європи, якщо вони не дозволені владою, є вже правопорушенням незалежно від того, переросли ці збори в масові заворушення чи ні.

Варто зазначити, що в європейських державах відповідними кримінальними законами нерідко встановлюються норми, які забороняють будь-які несанкціоновані збори людей.

Наприклад, у ст. 431-3 Кримінального кодексу Франції визначено, що «зібранням є будь-яке скупчення людей на якомусь громадському шляху чи в якомусь громадському місці, здатне порушити громадський порядок» [4].

Водночас кримінальним правопорушенням вважається також продовження участі в зборах після вимог влади розійтися (ст. 431-4) [4].

Не поступається за своєю суворістю в цій частині й кримінальне законодавство ФРН. За твердження окремих дослідників у німецькому законодавстві питання, які пов'язані з кримінальною відповідальністю у сфері проведення масових заходів, регулюються нормами не Кримінального кодексу, а окремого федерального Закону про збори й ходи від 24 липня 1953 [5]. Водночас до відповідальності притягаються особи, які вчиняють такі суспільно небезпечні діяння:

- перешкоджають проведенню зборів;
- здійснюють насильницькі дії щодо керівника або організатора зборів;
- здійснюють публічні заклики до участі в зборах, які є забороненими;
- використовують зброю під час проведення масових заходів;
- не дотримуються дозволених вимог проведення зборів;
- намагаються провести збори, які заборонені;
- порушують заборону на озброєння та носіння масок учасниками масових заходів.

Оригінальністю відрізняється законодавство Ізраїлю щодо організації та проведення публічних масових заходів. Насамперед, як і в законодавстві Франції, визначено питання про законність будь-яких масових заходів. Тобто якщо три особи й більше зібралися разом у публічному місці та поведуться підозріло, тобто можуть вчинити правопорушення таке, яке вплине на спокій громадян, то зазначене зібрання визнається незаконним і карається згідно із законодавством. Крім того, якщо зазначені особи вчиняють відповідні дії, що можуть спричинити шкоду майну або, власне, громадянам, то вони притягаються до кримінальної відповідальності [6].

У Кримінальному кодексі Естонської Республіки норми, які стосуються відповідальності за кримінальні правопорушення у сфері організації та проведення публічних масових заходів, зосереджені в одному розділі кодексу. Ці норми передбачають настання кримінальної відповідальності за такі дії:

– проведення масових заходів, якщо не подано повідомлення на отримання дозволу на їхнє проведення, яке регулюється окремим законом;

– якщо навіть є повідомлення, але воно не розглянуто та не ухвалено передбаченого рішення;

– якщо масовий захід заборонено, але організатори починають його проводити [7].

Крім того, кримінально караними визнаються дії, пов'язані з перешкоджанням проведення масових заходів, розгін таких масових заходів, а також масові заворушення.

Цікавим є те, що якщо масовий захід дозволений і проводиться, але під час його проведення допускають порушення, то особи, які організовували масовий захід, притягаються до кримінальної відповідальності.

Варто зазначити, що, крім покарань за проведення масових заходів і порушення, які допускаються учасниками зазначених масових заходів, у всіх країнах передбачено також і покарання стосовно перешкоджанню проведення масових заходів, силового припинення їхнього проведення, а також перешкоджання організації проведення масових заходів.

В Україні питання щодо покарання за проведення масових заходів, які є незаконними, та участь у таких заходах в адміністративному законодавстві визначено в статті 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8]. У цій статті передбачено загальний аспект, тобто порушення організації чи проведення масових заходів. Водночас до масових заходів віднесено тільки різноманітні збори, мітинги, вуличні ходи та демонстрації.

У Кримінальному кодексі України питання кримінальної відповідальності вирішується через застосування статей 293 «Групове порушення громадського порядку», 294 «Масові заворушення» та 295 «Заклики до дій, що загрожують громадському порядку». Частково до питань, які стосуються покарання за порушення громадського порядку, відносять і статтю 296 «Хуліганство» [9].

Проте відповідної статті в Кримінальному кодексі України щодо порушення громадянами окремих вимог стосовно проведення масових заходів немає.

Цікавим є те, що в Україні всі масові заходи або, як доводять окремі дослідники, зібрання громадян поділяються на чотири типи:

- збори з будь-якою метою;
- мітинги в переважній більшості з політичною метою;
- вуличні походи також здебільшого з політичною метою, але іноді релігійні та інші;
- демонстрації здебільшого з політичною метою [10].

На нашу думку, такий перелік масових заходів є досить неповний, адже не враховуються спортивні заходи, які в переважній більшості випадків перевищують усі інші масові заходи, культурно видовищні й ряд інших. Тому вирішення питання про відповідальність за порушення правил організації та проведення масових заходів стосується лише політичних масових заходів.

Варто зазначити, що окремі дослідники поєднували створення громадянського суспільства в Україні з розширенням права громадян на проведення масових заходів [13; 14].

Якщо розглянути дії поліцейських, які зобов'язані застосовувати різноманітні форми й методи з метою припинення масового заходу або недозволення його початку, то в більшості країн вони однакові. Проте потрібно наголосити, що в Україні, по-перше, немає чіткого визначення в законодавстві дій поліцейських щодо підтримання публічного порядку та публічної безпеки під час масових заходів, а по-друге, не визначені чіткі критерії, як повинні діяти поліцейські під час припинення масових заворушень або іншого незаконного масового заходу.

Законом України «Про Національну поліцію» [11] передбачено ряд дій, які повинні здійснювати працівники Національної поліції України в разі виникнення загрози для стану публічного порядку та публічної безпеки.

Такі заходи передбачені насамперед у статтях 36–37 цього Закону, які визначають попереджувальні дії працівників Національної поліції України. Стаття 36 дає змогу працівникам Національної поліції України обмежувати громадянам доступ на визначену територію, а також встановлювати вимоги щодо залишення певного місця, яке, на думку поліцейських, може бути причиною порушень публічного порядку та публічної безпеки. Водночас зазначені дії передбачають попередження громадян будь-яким способом про те, що вони мають залишити відповідне місце.

Стаття 37 Закон України «Про Національну поліцію» передбачає, що поліцейські мають право обмежувати пересування осіб чи транспортних засобів на певній території, якщо їхнє перебування може створювати загрозу для охорони публічного порядку та публічної безпеки. Водночас зазначені повноваження працівниками Національної поліції України застосовуються досить обмежено, тому що в Україні ще не склалася відповідна практика застосування зазначених заходів під час проведення масових зборів.

У разі реальної загрози стосовно порушень прав і свобод громадян під час проведення масових заходів поліцейські, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», мають право застосовувати примусові заходи. До примусових заходів, згідно із законодавством України, належать такі заходи, як застосування сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї.

Водночас усі види застосування таких примусових заходів чітко регламентовані в нормативних актах. Перелік спеціальних засобів, які можуть використовувати поліцейські, також визначено в Законі України «Про Національну поліцію» [11]. Варто зазначити, що в питаннях застосування сили та спеціальних засобів працівниками Національної поліції України також немає чіткого визначення меж такого застосування й практики, яка б давала змогу підготувати всі нормативні акти.

У країнах Європи в переважній більшості, наприклад, застосування сили передбачає 3 етапи. Перший етап – це попередження про недопустимість протиправної поведінки, яке робиться поліцейськими усно, а також, за потреби, із застосуванням відповідних підсилювачів звуку. У разі продовження протиправної поведінки поліцейські використовують так звану м'яку силу. Тобто вони створюють відповідний кордон і намагаються відштовхувати громадян, які продовжують порушувати порядок. Це є другим етапом.

Третій етап виникає, коли правопорушники, незважаючи на дії поліцейських продовжують тиск на них і починають застосовувати силу проти поліцейських. На цьому етапі поліцейські вже можуть застосовувати спеціальні засоби з метою зупинення правопорушень [12].

В Україні на сьогодні ще не розроблено й не затверджено відповідні принципи дій працівників Національної поліції України та військовослужбовців Національної гвардії України саме в заходах з припинення масових заворушень.

Висновки. Отже, в результаті порівняльно-правового аналізу кримінального законодавства країн Європейського Союзу про відповідальність за злочини у сфері організації та проведення масових заходів можна зробити такі основні висновки:

- нормативні акти кримінального законодавства багатьох зарубіжних держав відрізняються більш ретельною криміналізацією суспільно небезпечних діянь у сфері організації та проведення масових заходів. Водночас часто кримінально-правові заборони розповсюджуються на всі збори громадян безвідносно способів і цілей їхньої подальшої поведінки;

- у значній частині зарубіжного кримінального законодавства питання порушення порядку організації та проведення публічного масового заходу визначається як кримінальне правопорушення;

- у більшості зарубіжних країн досить чітко регламентовані дії правоохоронних органів стосовно попередження й припинення масових заворушень і масових заходів, які стають неконтрольованими;

- в переважній більшості країн Європейського Союзу, як і в Україні, до масових заходів, під час яких відбуваються порушення прав і свобод громадян, враховуються політичні заходи, а культурно-масові та спортивні заходи не вважаються загрозливими, що свідчить про неправильну оцінку масових заходів загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Громенко С. Одне минуле для всіх – в обов'язковому порядку. Путін видав указ про «історичну просвіту» в Росії. URL : <https://localhistory.org.ua/texts/kolonki/odne-minule-dlia-vsikh-v-oboviazkovomu-poriadku-putin-vidav-ukaz-pro-istorichnu-prosvitu-v-rosiyi/>
2. Уголовный кодекс Швеции. Принят в 1962 году. Вступил в силу 1 января 1965 г. По состоянию на 1 мая 1999 г. URL : http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/ugolovnyj_kodeks_shvecii
3. Іваньков І. В. Поняття кримінальних покарань за законодавством Швеції. *Альманах міжнародного права*. 2020. Випуск 24.
4. Кримінальний кодекс Французької Республіки. 2017. 348 с. URL : <https://pravo-izdat.com.ua/zakonodatelstvo-zarubezhnyh-stran/kryminal'nyy-kodeks-frantsuz'koyi-respubliky>
5. Мельник Р. С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К. : ВАІТЕ, 2015. 168 с.
6. Закон об уголовном праве Израиля. Онлайн-бібліотека Права людини Харківської правозахисної групи. URL: <https://library.khpg.org/index.php?id=1375279130>
7. Уголовный кодекс Эстонской республики. URL : https://legislationonline.org/sites/default/files/documents/87/Estonia_CC_as_of_2002_ru.pdf

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
9. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. С. 131.
10. Білаш О. В. Питання законодавчого врегулювання мирних зібрань в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2022. Випуск 71.
11. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 40–41. С. 379.
12. Заросило В. О. Підготовка кандидатів для цивільної поліції ООН : посібник. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 2002. 580 с.
13. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку : монографія / Г. Ю. Васильєв, В. Д. Воднік, О. В. Волинська та ін. ; за ред. М. П. Требіна. Х. : Право, 2013. 536 с.
14. Красносільська А. Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті. *Громадянське суспільство*. 2012. № 1 (19). С. 4–6.
15. Горелов Д. М. Вплив організацій української діаспори на розвиток громадянського суспільства в Україні. *Стратег, пріоритети*. 2011. № 3 (20). С. 32–38.

REFERENCES

1. Gromenko S. One past for all – in a mandatory manner. Putin issued a decree on "historical enlightenment" in Russia. URL : <https://localhistory.org.ua/texts/kolonki/odne-minule-dlia-vsikh-v-oboviazkovomu-poriadku-putin-vidav-ukaz-pro-istorichnu-prosvitu-v-rosiyi/>
2. Criminal Code of Sweden. Adopted in 1962. Entered into force on January 1, 1965. As of May 1, 1999. URL : http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridik/ugolovnyj_kodeks_shvecii
3. Ivankov I. V. The concept of criminal penalties under the legislation of Sweden. *Almanac of international law*. 2020. Issue 24.
4. Criminal Code of the French Republic. 2017. 348 p. URL : <https://pravo-izdat.com.ua/zakonodatelstvo-zarubezhnyh-stran/kryminal'nyy-kodeks-frantsuz'koyi-respubliky>
5. Melnyk R. S. The right to freedom of peaceful assembly: theory and practice. K. : VAITE, 2015. 168 p.
6. Israeli Criminal Law. Online Human Rights Library of the Kharkiv Human Rights Group. URL: <https://library.khpg.org/index.php?id=1375279130>
7. Criminal Code of the Republic of Estonia. URL : https://legislationline.org/sites/default/files/documents/87/Estonia_CC_as_of_2002_ru.pdf
8. Code of Ukraine on Administrative Offenses. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
9. Criminal Code of Ukraine. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*. 2001. No. 25–26. P. 131.
10. Bilash O. V. Issues of legislative regulation of peaceful assemblies in Ukraine. *Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Law Series*. 2022. Issue 71.
11. On the National Police Law of Ukraine of July 2, 2015 № 580-VIII. *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (VVR)*. 2015. No. 40–41. P. 379.
12. Zarosylo V. O. (2002). Training of candidates for the UN civilian police : manual. Kyiv : National Academy of Internal Affairs of Ukraine, 2002. 580 p.
13. Civil society: political and socio-legal problems of development : monograph / G. Yu. Vasyliiev, V. D. Vodnik, O. V. Volynska et al. ; ed. M. P. Trebina. X. : Pravo, 2013. 536 p.
14. Krasnosil'ska, A. Indicators of the development of civil society in Ukraine in the European context [Text]. *Civil Society*. 2012. No. 1 (19). P. 4–6.
15. Gorelov, D. M. The influence of Ukrainian diaspora organizations on the development of civil society in Ukraine [Text]. *Strategist, priorities*. 2011. No. 3 (20). P. 32–38.

R. S. Svystovych. COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES IN THE FIELD OF LIABILITY FOR OFFENSES DURING MASS EVENTS

The scientific article establishes that in the vast majority of countries, the legislation regulating legal relations in the field of public order and public safety is quite detailed and clearly defined. This is due to the fact that criminal and administrative offenses committed during mass events directly infringe on the rights of citizens and cause great resonance.

It is substantiated that the activities of the authorities in the field of ensuring public order and public safety during mass events depend on many factors and the transformation of peaceful mass events into mass riots raises many questions for local authorities. In most countries of the European Union, the legislation provides for liability even for small gatherings of people who have gathered without the appropriate permit in a public place. That is, it is emphasized that any mass events should be held only with the permission of local authorities or local self-government bodies. At the same time, the issue of issuing permits is also regulated in quite detail. The legislation also provides for liability for both participants in mass events who violate the protection of public order and public safety and for representatives of the authorities, in the vast majority of cases, the police. On the other hand, in Ukraine, in the scientific literature, only political mass events are recognized as mass events in the vast majority, and such mass events as sports, cultural and entertainment events and others are considered safe.

In most countries, the activities of the police in the field of stopping mass events are also clearly regulated if they threaten public order and public safety. The police have fairly broad powers in the field of stopping mass events that threaten sources of public safety and public order.

It was concluded that in Ukraine the legislation regulating the organization and holding of mass events has not yet been fully developed. The very concept of "mass events" has not yet been defined in the legislation. In addition, detailed regulation of the issue of granting permits for holding mass events, justified refusal to issue permits for holding mass events, protection of public order and public safety during mass events, as well as establishing responsibility for the development of mass events into mass riots is required.

Keywords: mass events, legislation on holding mass events, participants in mass events, activities of local authorities in the field of granting permits for holding mass events, criminal liability for violations during holding mass events, rallies, demonstrations, political mass events.