

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА



ТРОНЬКО ОЛЬГА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 351.754.9:342.729

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2016

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національній академії внутрішніх справ, МВС України

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, доцент

Дрозд Олексій Юрійович,

Національна академія внутрішніх справ,

доцент кафедри адміністративної діяльності

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Журавльов Дмитро Володимирович,

Інститут права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України,

перший заступник директора

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Глуховець Віталій Андрійович,

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,

ректор

Захист відбудеться «6» грудня 2016 р. о 12⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03115, м. Київ, вул. Кустанайська, 6

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03118, м. Київ, вул. Козацька, 116

Автореферат розісланий «3» листопада 2016 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Демократичною визнають державу, у якій не тільки проголошуються, але й захищаються права та свободи людини і громадянина. Це означає, що права та свободи не лише законодавчо закріплені, а й повною мірою практично реалізуються й забезпечуються, що і становить основу як правової держави, так і громадянського суспільства. Саме тому фундаментальними можна вважати права та свободи, що стосуються самоорганізації громадян, і серед них особливе місце належить праву громадян на проведення мирних зібрань. Забезпечення права збиратися мирно розглядається як найбільш демократичний спосіб демонстрації громадянської позиції щодо соціальних проблем і потреб населення на місцевому, національному та навіть міжнародному рівні. У зв'язку з цим мирні зібрання вважаються основним показником ставлення громадськості до соціальних, економічних, фінансових, політичних проблем у суспільстві.

Для міжнародного співтовариства та громадськості загалом законодавчі гарантії забезпечення реалізації права громадян на мирні зібрання є одним із ключових показників розвитку правової держави. При цьому очевидно, що наявність прогалин у вітчизняному законодавстві, суперечливі рішення суду, нерегульованість порядку проведення мирних зборів негативно позначаються на іміджі нашої країни в умовах здійснення державою курсу на євроінтеграцію.

В Україні право кожного громадянина на вільне вираження своїх поглядів і переконань та висловлення своїх ідей, вражень або протестів у різних формах гарантується на найвищому законодавчому рівні – статтею 39 Конституції України. Це обумовлено тим, що мирні зібрання, в усіх можливих своїх проявах, як-то збори, мітинги, демонстрації, походи, пікетування, є одним із найбільш дієвих способів загальнодоступного волевиявлення, висловлення позиції народу. Водночас проведення мирних зібрань інколи супроводжується значним зростанням рівня злочинності, адміністративних правопорушень та ускладненням криміногенної ситуації в нашій державі в цілому, що в основному зумовлено відсутністю належного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у процесі їх реалізації. Безумовно, без закріплення на законодавчому рівні чіткого порядку реалізації права громадян на проведення мирних зібрань суди продовжуватимуть ухвалювати суперечливі рішення, посилаючись на нормативно-правові акти, прийняті ще за радянських часів, які досі не скасовані і суперечать положенням Конституції України. При цьому, за відсутності ефективного адміністративно-правового порядку діяльності органів публічної влади, правоохоронних органів у сфері забезпечення права громадян на мирні зібрання, збережеться практика суб'єктивного тлумачення правових норм та їх застосування керівництвом зазначених суб'єктів залежно від політичної ситуації. Тому тільки у випадку закріплення правових норм як у законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актах щодо адміністративного порядку діяльності органів публічної влади та правоохоронних органів у сфері реалізації права громадян на мирні зібрання це право буде ефективно гарантуватися й захищатися.

Викладене свідчить про актуальність обраного напряму дослідження, а також про нагальну потребу у здійсненні новітніх наукових досліджень у даній сфері та їх практичному застосуванні. Однак, окрім суто практичної цінності, обраний напрям

дослідження становить і законотворчий інтерес. Звісно, ця проблема досліджувалася в працях фахівців у різних галузях права, насамперед конституційного та адміністративного: О.М. Алояна, В.О. Басс, Ю.П. Битяка, О.В. Васьковської, В.В. Галуцька, Ю.В. Гаруста, В.А. Глухвері, І.П. Голосніченка, О.Ю. Дрозда, Б.М. Ємельянова, О.М. Єщук, Д.В. Журавльова, В.В. Ковальської, А.Т. Ковальчука, А.Т. Комзюка, О.В. Копана, В.В. Копейчикова, М.В. Лошицького, А.А. Манжули, В.Ю. Оксін, В.І. Олефіра, В.Г. Поліщука, Л.Л. Попова, Є.Ю. Соболя, К.І. Чижмарь, А.Г. Чубенка, С.А. Шепетька, В.К. Шкарупи та інших.

Однак, не заперечуючи досягнення цих учених, зазначимо, що сьогодні більшість практичних питань, які пов'язані з реалізацією громадянами права на мирні зібрання, й досі залишаються малодослідженими. Це негативно позначається на правозастосовній діяльності й призводить до безпідставного обмеження та відмови громадянам у проведенні мирних зібрань унаслідок існуючих недосконалих і суперечливих нормативно-правових актів у зазначеній сфері. Викладені обставини у своїй сукупності зумовили вибір теми дисертації, визначили її актуальність, наукову, теоретичну та практичну значущість.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Обрана тема дисертації належить до числа пріоритетних у галузі вдосконалення адміністративного права в частині забезпечення прав громадян на свободу мирних зібрань. Тема дослідження відповідає пріоритетним напрямкам розвитку правової науки на 2011 – 2015 роки, що затверджені Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 липня 2010 р. № 1, перспективним напрямкам кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, перелік яких затверджено рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11, та Пріоритетним напрямкам наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015 – 2019 років (наказ МВС України від 16 березня 2015 р. № 275). Тема дисертації затверджена вченою радою Національної академії внутрішніх справ 25 листопада 2014 р., протокол № 22.

Мета і задачі дослідження. *Мета* роботи полягає у визначенні на основі аналізу доктринальних тлумачень, узагальнення положень чинного законодавства та практики його застосування напрямів удосконалення чинного законодавства, яке регулює суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення реалізації права громадян на мирні зібрання.

Комплексність мети, її багатоплановість зумовили необхідність вирішення таких *задач*:

- визначити зміст поняття та різновиди мирних зібрань, а також визначити їх основні ознаки;
- проаналізувати нормативно-правове регулювання порядку проведення мирних зібрань в Україні та визначити його відповідність міжнародно-правовим нормам;
- охарактеризувати суб'єктний склад адміністративних правовідносин у сфері реалізації права громадян на проведення мирних зібрань;
- розкрити повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення порядку проведення мирних зібрань;
- дослідити правові підстави та порядок застосування органами державної влади та органами місцевого самоврядування адміністративно-попереджувальних заходів і

заходів адміністративного припинення під час проведення мирних зібрань;

– проаналізувати особливості застосування адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення мирних зібрань;

– здійснити аналіз адміністративної та судової практики у сфері забезпечення порядку проведення мирних зібрань;

– з'ясувати основні недоліки адміністративно-правового регулювання порядку проведення мирних зібрань та визначити найбільш оптимальні шляхи їх подолання.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення реалізації права громадян на мирні зібрання.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання.

Методи дослідження. У процесі дослідження використовувалися як загальні, так і спеціальні методи дослідження, а саме: *діалектичний* метод для виявлення загальних напрямів і закономірностей адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі забезпечення реалізації права громадян на мирні зібрання (розділи 1, 2); *аксіологічний* метод для з'ясування ролі та значення права на мирні зібрання в контексті головних цінностей конституціоналізму в цілому та прав і свобод людини зокрема, встановлення їх пріоритетності (підрозділи 1.1, 1.2, 1.4); за допомогою *логіко-семантичного* методу сформульовано ряд відповідних понятійних конструкцій (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3); *порівняльно-правовий* метод використано для проведення компаративного дослідження щодо забезпечення реалізації права громадян на мирні зібрання в Україні та зарубіжних країнах (підрозділи 1.4, 3.2, 3.3); *індукція та дедукція* застосовувались для дослідження сутності явищ в їх цілісності та конкретних елементів у їх поєднанні (розділи 1–3); *формально-юридичний* метод використано для аналізу змісту нормативно-правових актів, які регламентують повноваження органів публічної влади у сфері реалізації прав громадян на мирні зібрання (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1); *формально-логічний* метод – для формулювання понятійно-категоріального апарату дослідження та обґрунтування окремих теоретичних положень (розділи 1–3); метод *моделювання* використовувався при розробці пропозицій з удосконалення законодавства у сфері реалізації права громадян на мирні зібрання (підрозділи 2.1, 2.3, 3.2, 3.3).

Емпірична база дослідження ґрунтується на даних Єдиного державного реєстру судових рішень та на результатах власного анкетування 549 пересічних громадян.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права на монографічному рівні, з урахуванням положень чинного законодавства, міжнародно-правових норм і правозастосовної практики здійснено системне дослідження адміністративно-правових засад реалізації права громадян на мирні зібрання. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд наукових положень і висновків, що характеризуються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення, а саме:

уперше:

– запропоновано ознаки мирного масового заходу політичного характеру: зацікавленість усіх чи більшої кількості членів зібрання; обов'язкова суспільна значимість заходу; спрямованість – акцентування уваги широкої аудиторії та органів публічної влади до порушеної проблеми з метою її відкритого розгляду; форма вираження – у вигляді протестів, висунення певних вимог, співдружності, гасел;

– обґрунтовано необхідність внесення комплексних змін і доповнень до чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері реалізації права громадян на мирні зібрання, а саме: 1) закріплення більш широкого визначення поняття «мирні зібрання» та доповнення конституційно визначеного переліку мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації) історично важливим, вживаним у нашій країні поняттям «майдани»; 2) закріплення визначення завчасного строку сповіщення органів публічної влади про намір ініціювання мирного зібрання, що необхідно для максимальної зручності адміністративно-правового регулювання порядку проведення масових мирних зібрань та їх охорони; 3) визначення повноважень Національної поліції, Національної гвардії України (інших компетентних органів) щодо припинення або зупинення проведення масових заходів у разі втрати ними мирного характеру; 4) створення постійної комісії з моніторингу дотримання гарантій реалізації права громадян на участь у мирних зібраннях на основі пропорційного представництва з обов'язковою участю представників від різних політичних сил (фракцій, груп);

удосконалено:

– систему ознак мирних зібрань, до якої запропоновано відносити: наявність великої кількості людей, організованість дій, наявність мети, обов'язкове належне завчасне повідомлення органів публічної влади, мирна спрямованість;

– класифікацію мирних зібрань залежно від специфіки їх організації та проведення: мирні зібрання просто неба; мирні зібрання в закритих приміщеннях;

– визначення поняття «мирне зібрання», під яким пропонується розуміти форму безпосередньої демократії, що проявляється в організованих та санкціонованих компетентними органами публічної влади, за належним завчасним їх повідомленням, діях або явищах соціального, мирного характеру, що характеризуються наявністю великої кількості осіб, які збираються в громадських місцях просто неба або в закритих приміщеннях з метою вираження свого ставлення до суспільних явищ та проблем;

– класифікацію основних стадій адміністративно-правового регулювання порядку організації та проведення масових заходів; зокрема, запропоновано розрізняти такі стадії реалізації права громадян на проведення мирних зібрань: 1) подання повідомлення про проведення заходу до відповідних органів публічної влади (уповноважених осіб); 2) розгляд повідомлення, підготовка та видача відповідного розпорядження; 3) прийняття рішення щодо можливості проведення або заборони проведення масового заходу;

– поняття та класифікацію адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення, що вживаються органами публічної влади під час реалізації громадянами права на проведення мирних зібрань, які становлять особливу групу примусових заходів, що застосовуються в певному порядку і спрямовані на створення сприятливих умов для реалізації цього права;

дістали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо характеристики адміністративної відповідальності за порушення порядку організації та проведення мирних зібрань на основі аналізу практики судового розгляду оформлених співробітниками Національної поліції України адміністративних матеріалів за даними категоріями справ;

– аналіз теоретичних засад ухвалення та реалізації рішень адміністративних судів з розгляду адміністративних справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;

– дослідження адміністративно-правового статусу та повноважень органів публічної влади щодо реалізації громадянами права на мирні зібрання;

– теоретичні положення про необхідність більш детального нормативно-правового регулювання організації охорони публічного порядку під час проведення мирних зібрань.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в роботі висновки, пропозиції та рекомендації мають значну науково-теоретичну і практичну цінність і можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого дослідження теоретичних та практичних проблем адміністративно-правового регулювання порядку реалізації громадянами права на мирні зібрання (акт впровадження Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»);

– *правотворчій сфері* – при розробці нових та внесенні змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів у сфері реалізації права громадян на мирні зібрання (додаток Б);

– *правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення практичної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації громадянами права на мирні зібрання;

– *навчальному процесі* – під час розробки програм і планів підготовки здобувачів вищої освіти юридичного профілю, при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників і методичних рекомендацій з питань реалізації громадянами права на мирні зібрання, а також під час проведення лекцій та практичних занять з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення» (акт впровадження Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»).

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на трьох міжнародних наукових конференціях: «Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Київ, 18-19 липня 2015 р.), «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (м. Київ, 15-16 січня 2016 р.), «Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку» (м. Запоріжжя, 27-28 травня 2016 р.) та на круглому столі: «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (м. Київ, 14 травня 2015 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження висвітлено у 12 наукових працях, з яких шість статей опубліковано у фахових виданнях, затверджених МОН України, дві – у наукових виданнях іноземних держав та чотири – у формі тез доповідей на науково-практичних конференціях та круглому столі.

Структура дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 182 сторінки. Робота містить список використаних джерел із 221 найменування на 22 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** аргументується актуальність теми дослідження, окреслюється її зв'язок із науковими ідеями, формулюються мета й задачі дослідження, об'єкт і предмет роботи,

визначається наукова новизна одержаних результатів, узагальнюється інформація про апробації результатів роботи й публікації автора.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання» складається з чотирьох підрозділів, у яких розглянуто поняття, сутність та значення мирних зібрань, досліджено історичне становлення й розвиток інституту мирних зібрань в Україні, проаналізовано його законодавче закріплення, а також вивчено зарубіжний досвід правового регулювання реалізації права громадян на мирні зібрання.

У підрозділі 1.1. «Сутність та значення мирних зібрань, їх роль в регулюванні суспільних відносин» розглянуто наукові погляди щодо інституту мирних зібрань, а також проаналізовано його законодавче закріплення, у тому числі в історичній ретроспективі. На основі проведеного дослідження обґрунтовано авторський підхід до визначення мети, поняття та класифікації мирних зібрань, виокремлено їх характерні ознаки.

У рамках аналізу основних ознак та різновидів масових зібрань проведено їх класифікацію за різними критеріями. Залежно від цих ознак усі масові заходи, відповідно до поставленої мети й методів проведення, автором розподілено за такими видами: збори, мітинг, демонстрація, «майдан», вуличний похід, пікетування.

У підрозділі 1.2. «Інститут мирних зібрань: становлення та розвиток права громадян на мирні зібрання та його закріплення в законодавстві» досліджено нормативно-правові засади реалізації громадянами права на мирні зібрання. Особливо зауважено на тому, що нормативне закріплення свободи зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, страйків на території України було здійснено ще в першій Конституції РСР 1919 року. На сьогодні основним нормативно-правовим актом, що гарантує громадянам право на мирні зібрання, є Конституція України, з метою безпосереднього виконання якої прийнято значну кількість підзаконних нормативно-правових актів. Проведення їх системного аналізу дозволило виявити цілу низку прогалин та суттєвих колізій, що негативно впливають на реалізацію громадянами права на мирні зібрання. З метою їх усунення доведено необхідність прийняття спеціального закону, спрямованого на регулювання адміністративно-правового порядку проведення мирних зібрань, а також обґрунтовано конкретні пропозиції щодо його змістового наповнення.

Окрему увагу в дисертації приділено характеристиці міжнародних нормативно-правових актів, які були ратифіковані в Україні і в яких закріплені гарантії реалізації громадянами права на мирні зібрання. У результаті проведеного аналізу визначено основні шляхи імплементації міжнародних норм в аналізованій сфері до національної правової системи.

Підрозділ 1.3. «Суб'єкти забезпечення мирних зібрань» стосується аналізу нормативно-правового регулювання повноважень та компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації громадянами права на мирні зібрання. Доведено, що предметна сутність та зміст масових заходів тісно переплітаються як з метою їх проведення, так і з їх характером (політичним або неполітичним). При цьому до предмета масових заходів політичного спрямування дисертант відносить формування та вільне публічне вираження спільного ставлення учасників заходу до питань і проблем, які мають соціально-політичне значення; а до предмета масового заходу неполітичного спрямування – задоволення особистих загальних прав, свобод, потреб та інтересів осіб. Така відмінність дозволила автору

зробити висновок, що предмет масових мирних публічних зібрань з політичною спрямованістю тотожний. При цьому до основних ознак такого предмета запропоновано відносити: 1) наявність питання (коло питань, події, рішення, проблеми), що становить спільний інтерес для більшості або для усіх учасників заходу; 2) наявність соціально значимої зацікавленості; 3) прагнення вирішити це питання або ж привернути увагу органів публічної влади та громадськості.

У рамках дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів масових публічних мирних зібрань обґрунтовано доцільність їх об'єднання в чотири класифікаційні групи: 1) ініціатори; 2) організатори; 3) безпосередні учасники; 4) органи, що забезпечують підтримання публічного порядку під час проведення мирних масових зібрань. Як окрему групу запропоновано розглядати осіб, які з різних причин опинилися в місці проведення заходу або проживають поруч із ним.

У підрозділі 1.4. «Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання реалізації права громадян на мирні зібрання» досліджено особливості правового забезпечення гарантій реалізації громадянами права на мирні зібрання в інших країнах. Зокрема, проаналізовано різноманітні підходи до способів закріплення права громадян на участь у масових публічних заходах та механізми його реалізації.

Окрему увагу приділено аналізу адміністративно-правового регулювання порядку реалізації громадянами права на мирні зібрання. На підставі проведеного дослідження обґрунтовано висновок про доцільність поділу всіх країн за даним критерієм на декілька груп: 1) країни з ліберальним правовим регулюванням – не вимагають прийняття спеціального закону щодо порядку врегулювання мирних зібрань (наприклад, конституція Японії); 2) країни, у конституціях яких наголошується на необхідності додаткового законодавчого регулювання зазначених питань (наприклад, конституції Австрії, Бельгії, Болгарії, Греції, Литви, Польщі, Туреччини, Угорщини, Чехії).

Розділ 2 «Організаційно-правові засади проведення мирних зібрань в Україні» складається з трьох підрозділів, у яких розглянуто адміністративну процедуру та організаційно-правові засади мирних зібрань, а також застосування щодо них адміністративно-попереджувальних заходів і заходів адміністративного припинення органами державної влади, виявлення недоліків на практиці та шляхи їх подолання.

У підрозділі 2.1. «Адміністративна процедура організації проведення мирних зібрань» проаналізовано організаційно-правові засади проведення мирних зібрань в Україні та розкрито особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо порядку організації їх проведення. На основі аналізу нормативно-правових актів визначено основні стадії реалізації права громадян на свободу мирних зібрань: 1) подання повідомлення про проведення масових зібрань до відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування (не пізніше як за десять днів до запланованої дати проведення заходу в письмовій формі); 2) розгляд повідомлення та оформлення результатів такого розгляду протоколом засідання погоджувальної ради, що, у свою чергу, є підставою для підготовки й видачі відповідного розпорядження уповноваженого органу з цього питання; 3) прийняття рішення щодо можливості проведення чи заборони проведення масового заходу.

Особливу увагу приділено аналізу підстав для відмови в проведенні мирних масових заходів, до яких, серед інших, віднесено: проведення заходу в період від 22 до 7 години ранку; проведення мітингів, пікетів у безпосередній близькості до

адміністративних будівель, установ та організацій, якщо це заважатиме їх роботі або блокуватиме прохід громадян до них; проведення масових заходів на території парків, скверів та інших місць відпочинку громадян; проведення заходу в тому ж місці, де вже заплановано проведення раніше узгодженої масової акції. Також визначено обставини, за наявності яких проведення зборів, мітингів, демонстрацій та пікетувань має бути припинене на вимогу представників органів публічної влади: 1) відсутність повідомлення («сповіщення») про проведення мирного масового зібрання до органів публічної влади (уповноважених органів); 2) винесення судового рішення про обмеження чи заборону проведення масового заходу; 3) порушення громадського порядку; 4) виникнення загрози або безпосередня небезпека для життя та здоров'я громадян.

У підрозділі 2.2. «Застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення органами державної влади під час мирних зібрань» проаналізовано практику застосування адміністративно-попереджувальних та заходів адміністративного припинення органами публічної влади під час проведення мирних зібрань. З цією метою проаналізовано положення чинного законодавства, що регулює порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій. При цьому особливо ретельно досліджено умови й порядок припинення масових заходів на вимогу представників органів державної влади та місцевого самоврядування в таких випадках, як: неповідомлення організаторами масового заходу про його проведення виконавчого органу місцевої влади; прийняття рішення про заборону проведення масового заходу; порушення порядку проведення заходу.

Особливу увагу присвячено дослідженню найбільш поширеної в літературі класифікації заходів адміністративного примусу за трьома групами: 1) заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні); 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення. Шляхом аналізу наукових поглядів і правозастосовчої діяльності дисертантом визначено систему адміністративно-попереджувальних та заходів адміністративного припинення, які застосовуються органами державної влади та місцевого самоврядування під час організації та проведення мирних зібрань. Підкреслено, що адміністративно-попереджувальним заходам у системі заходів адміністративного примусу належить особливе місце. Вони застосовуються в адміністративному порядку з метою створення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав на проведення масових заходів.

Підрозділ 2.3. «Адміністративна відповідальність за порушення порядку проведення мирних зібрань» стосується загальної характеристики адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення мирних зібрань. У першу чергу проаналізовано правозастосовчу практику та публікації в ЗМІ з даного питання. Це дозволило визначити найбільш поширені порушення прав громадян, що допускаються правоохоронними органами під час організації та проведення масових заходів, а саме: при притягненні порушників до відповідальності не складаються протоколи про адміністративне затримання; у протоколах не зазначаються відомості про порушників, свідків та потерпілих; в учасників мітингів відбирається фото- та відеоапаратура; до відповідальності притягуються особи, які випадково знаходилися в зоні проведення мирних зібрань і не брали в них участі.

Аналіз матеріалів судового розгляду справ про адміністративні правопорушення,

пов'язані з організацією та проведенням масових заходів, дозволив виявити суттєві недоліки також і в стадії їх судового розгляду. При цьому особливу увагу зосереджено на таких фактах: несвоєчасність реагування суддів на правильність оформлення адміністративних матеріалів працівниками поліції; непослідовність у розгляді справ про встановлення обмежень під час проведення мирних зібрань; відсутність протоколів деяких судових засідань і у зв'язку з цим – часткова втрата даних про учасників, їх клопотання, звернення, докази.

Виходячи з результатів проведеного опитування пересічних громадян доведено, що сьогодні адміністративна відповідальність за порушення порядку організації та проведення мирних зібрань є найбільш ефективним важелем впливу на поведінку особи. Водночас як негативний факт зазначено, що через недоліки в оформленні адміністративних матеріалів у багатьох випадках судді закривають провадження у справах про адміністративні правопорушення даної категорії, у зв'язку з чим правопорушникам вдається безпідставно уникати відповідальності.

Розділ 3 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації права громадян на мирні зібрання» складається з трьох підрозділів, у яких розглянуто правозастосовчу практику, проаналізовано статистичні данні Єдиного державного реєстру судових рішень, виявлено проблематику адміністративно-правового регулювання порядку проведення мирних зібрань згідно з чинним законодавством України.

Підрозділ 3.1. «Правозастосовча практика вирішення спорів щодо реалізації права громадян на мирні зібрання» містить аналіз практики розгляду судами справ про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На основі аналізу даних Єдиного державного реєстру судових рішень автором виявлено кількісну нерівномірність прийнятих рішень щодо обмеження права на мирні зібрання в різних регіонах країни. Також доведено, що наявність численних колізій та суперечливість судової практики значною мірою обумовлені відсутністю скарг на постанови суду. Як правило, суди розглядають такі справи напередодні відповідного заходу, а тому оскарження судового рішення втрачає сенс. Разом із тим досить часто органи публічної влади, навіть за умови завчасного отримання повідомлення про масовий захід, звертаються до суду лише напередодні його проведення, тим самим порушуючи законодавчу вимогу звертатися до суду негайно після одержання повідомлення. Дисертант особливо зауважує на тому факті, що суди, розглядаючи справи про обмеження права на проведення мирних зібрань, не посилаються на положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також не зважають на рішення Європейського суду з прав людини.

У підрозділі 3.2. «Проблеми адміністративно-правового регулювання порядку проведення мирних зібрань згідно з чинним законодавством України» визначено основні недоліки адміністративно-правового регулювання порядку організації та проведення мирних зібрань, а також запропоновано найбільш перспективні шляхи їх подолання.

На підставі узагальнення результатів проведеного дослідження дисертант дійшов висновку, що низька якість адміністративно-правового регулювання порядку організації та проведення мирних зібрань: 1) обтяжує діяльність органів публічної влади, Національної поліції, повноваження яких у зазначеній сфері в законодавчому порядку

чітко не визначені й не розмежовані; 2) обумовлює виникнення численних колізій та суперечностей у правовому регламентуванні, а також надає можливість вчинення різного роду зловживань як з боку суб'єктів мирних масових зібрань, так і з боку посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Ці та інші недоліки у своїй сукупності створюють підґрунтя для «псевдополітичної» активності, коли громадяни беруть участь у масових публічних заходах не з метою висловлення власних переконань чи відстоювання громадянської позиції, а виключно на оплатній («комерційній») основі. Дана обставина, впливаючи на суспільну свідомість, спотворює та дискредитує саму ідею масової політичної активності, а отже – спричиняє зневіру в можливості запровадження демократичних інститутів.

Аргументовано доводиться, що подальше вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері забезпечення реалізації громадянами права на мирні зібрання в обов'язковому порядку має передбачати: по-перше, узгодження існуючих законопроектів та чинного законодавства між собою; по-друге, законодавче втілення положень, висновків та рекомендацій основоположних міжнародних актів у сфері прав людини і, зокрема, положень Керівних принципів щодо свободи мирних зібрань. У свою чергу виконання зазначених вимог дозволить привести вітчизняне законодавство у відповідність до міжнародних норм у сфері реалізації права громадян на мирні масові заходи, а також надати йому більшої дієвості.

У підрозділі 3.3. «Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні» визначено найбільш перспективні напрями розвитку законодавства у сфері забезпечення гарантій реалізації громадянами права на мирні зібрання.

Дисертантом доведено, що основним недоліком сучасної системи нормативно-правового забезпечення реалізації права громадян на мирні зібрання слід вважати відсутність спеціального закону, який би регулював зазначену сферу. При цьому констатовано, що питання доцільності ухвалення такого законодавчого акта є вкрай важливим. Також зауважено, що сьогодні зберігається парадоксальна ситуація, за якої Україна є майже єдиною з пострадянських держав, що не має спеціального законодавчого акта про мирні зібрання та, водночас, ефективно забезпечує масову реалізацію громадянами зазначеного права.

Насамкінець дисертантом проаналізовано ряд законопроектів, спрямованих на регулювання забезпечення права громадян на мирні зібрання, що були внесені на розгляд ВРУ як народними депутатами, так і органами центральної виконавчої влади. На основі проведеного аналізу виявлено їх недоліки та суперечності, а також обґрунтовано власний погляд на законодавче закріплення окремих питань, пов'язаних із реалізацією громадянами права на мирні зібрання.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації викладено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає в розробці проблем адміністративно-правових засад реалізації громадянами права на мирні зібрання, формулюванні теоретичних узагальнень, а також пропозицій щодо вдосконалення законодавства в цій сфері та приведення його у відповідність до міжнародних норм. Найбільш важливими є такі

ВИСНОВКИ:

1. Масові мирні заходи є специфічною формою соціального спілкування між громадянами та взаємодії різних представників громадського суспільства. Вони є найбільш дієвим способом прояву громадської свідомості. У країнах із розвинутою демократією держава є гарантом реалізації громадянами свого права на свободу мирних зібрань, забезпечуючи його належний захист та реалізацію.

У найбільш загальному вигляді під мирним зібранням необхідно розуміти форму безпосередньої демократії, що проявляється в організованих та санкціонованих компетентними органами публічної влади, за належним завчасним їх повідомленням, діях або явищах соціального, мирного характеру, що характеризуються наявністю великої кількості осіб, які збираються в громадських місцях просто неба або в закритих приміщеннях з метою вираження свого ставлення до суспільних явищ і проблем.

2. Сьогодні в Україні право на мирні зібрання регулюється низкою міжнародних документів, чільне місце серед яких належить Загальній декларації прав людини. Що стосується національного законодавства, то зазначене право закріплене на найвищому рівні – ст. 39 Конституції України. Визначено неузгодженість норм підзаконних нормативно-правових актів щодо адміністративно-правового регулювання порядку організації та проведення масових заходів. Наявність значної кількості прогалин і колізій обтяжує діяльність органів публічної влади, Національної поліції, а також надає можливість вчинення зловживань з боку посадових осіб публічної влади та суб'єктів мирних масових зібрань. Це обумовлює нагальну потребу в прийнятті спеціального закону, спрямованого на закріплення чіткого адміністративно-правового порядку проведення мирних зібрань.

3. Конституційне право громадян на масові заходи має свою предметну й організаційну сутність. Під кутом зору предметної сутності реалізація права на проведення мирного масового заходу може виражатися у вигляді протесту проти політики і дій влади, висловлення солідарності з владою або ж узагалі не виражати ставлення до влади і політики. Предмет масового мирного публічного заходу політичного спрямування характеризується такими ознаками: 1) наявність питання (коло питань, події, рішення, проблеми), що становить спільний інтерес для всіх чи більшості учасників заходу; 2) наявність соціально значимої зацікавленості; 3) наявність мети – громадське вирішення питання або привернення уваги органів публічної влади та громадського інтересу до нього.

4. Залежно від особливостей правового регулювання порядку організації та проведення масових заходів зарубіжні країни можуть бути класифіковані за двома критеріями. 1. Залежно від необхідності завчасного сповіщення органів публічної влади про проведення масового заходу: а) країни, у яких відсутня регламентація попереднього сповіщення (Греція, Канада, Німеччина, Норвегія, Румунія, Словенія, США, Хорватія, Чехія); б) країни, у конституціях яких чітко визначений строк сповіщення органів влади (Азербайджан, Андорра, Іспанія, Італія, Латвія); в) країни, у законодавстві яких передбачено не лише попереднє сповіщення органів влади, але також отримання спеціального дозволу на проведення масового заходу (Болгарія, Люксембург). 2. Залежно від законодавчого закріплення підстав відмови (заборони) в проведенні мирних масових заходів: а) країни, у конституціях яких відсутні будь-які обмеження на проведення масових заходів (Боснія і Герцеговина, Португалія, Румунія, США, Хорватія, Швейцарія,

Швеція); б) країни, конституції яких передбачають певні обмеження на проведення мирних зібрань (Греція, Данія, Італія, Литва, Люксембург, Македонія, Мальта, Нідерланди, Норвегія, Польща, Туреччина, Чехія).

5. Адміністративно-правове регулювання порядку реалізації права громадян на свободу мирних зібрань складається з таких стадій: 1) подання повідомлення про проведення заходу до відповідних органів публічної влади (уповноважених осіб); 2) розгляд повідомлення, підготовка та видача розпорядження; 3) прийняття рішення щодо можливості проведення чи заборони проведення масового заходу.

6. Особливе місце в механізмі адміністративно-правового регулювання організації та проведення масових заходів відводиться адміністративно-попереджувальним та заходам адміністративного припинення. Адміністративно-попереджувальні заходи вживаються органами публічної влади під час реалізації громадянами права на свободу мирних зібрань і становлять особливу групу примусових заходів, що застосовуються в адміністративному порядку і спрямовані на створення сприятливих умов для реалізації громадянами права на проведення масових заходів.

7. На сьогодні адміністративна відповідальність за порушення порядку організації та проведення мирних зібрань є найбільш ефективним важелем впливу. Водночас з метою правильного вирішення справи в обов'язковому порядку мають бути враховані всі обставини, що передували правопорушенню: розглядається протокол про адміністративне правопорушення, пояснення особи, що притягується до адміністративної відповідальності, проводиться опитування потерпілих і свідків, виноситься висновок експерта за речовими доказами, складається протокол про вилучення речей та документів.

8. Практика розгляду судами справ про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування має непослідовний та неузгоджений характер. Це має прояв: у різних підходах, які покладено в основу винесених адміністративними судами рішень за даною категорією справ; у наявності суттєвих розбіжностей при застосуванні чинного законодавства органами публічної влади при вирішенні питання про обмеження проведення мирних масових зібрань; у різному трактуванні строків завчасного повідомлення органу публічної влади про мирне зібрання.

9. У законодавчому порядку необхідно закріпити вичерпний перелік підстав для винесення рішення про заборону проведення мирного масового заходу. Такими підставами мають бути: 1) наявність загрози національній безпеці країни; 2) порушення публічного порядку, що, у свою чергу, може призвести до загрози життю та здоров'ю громадян.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Тронько О.В. Свобода мирних зібрань – законодавче закріплення та проблеми адміністративно-правового впливу. Південноукраїнський правничий часопис. 2013. №3. С. 9-11.

2. Тронько О.В. Юридичні гарантії прав громадян через призму адміністративного примусу. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Випуск 29. Частина 2. Том 4. С. 47-50.

3. Тронько О.В. Класифікація мирних зібрань за законодавством України. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. №3. Том 2. С. 78-84.
4. Тронько О.В. Аналіз адміністративної відповідальності за порушення порядку мирних зібрань в часи радянської України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Випуск 3-2. Том 4. С. 148-152.
5. Тронько О.В. Становлення права громадян на участь у мирних зібраннях в історико-правовій ретроспективі. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. №1. С. 55-60.
6. Тронько О.В. Шляхи удосконалення правового забезпечення реалізації права на мирні зібрання в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. №2. С. 77-82.
7. Tronko O.V. Foreign experience of legal regulation ensuring the right to peaceful assembly. Visegrad journal on human rights. 2015. №6. P. 91-95.
8. Тронько О.В. Конституционные гарантии прав граждан на мирные собрания в Украине. Право и Закон. 2016. №1. С. 66-71.
9. Тронько О.В. Правове положення суб'єктів мирних зібрань. Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ: Матеріали круглого столу. Збірник наукових праць (Київ, 14 травня 2015 р.). К. Нац. акад. внутр. справ. 2015. С. 188-191.
10. Тронько О.В. Дослідження основних елементів адміністративно-правового регулювання масових заходів. Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18-19 липня 2015 р.). К. Науково-дослідний інститут публічного права. 2015. С. 112-114.
11. Тронько О.В. Предметна сутність та зміст масових публічних заходів політичного спрямування. «Право, суспільство і держава: форми взаємодії»: Міжнародна науково-практична конференція (Київ, 15-16 січня 2016 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень. 2016. С. 50-52.
12. Тронько О.В. Судова практика адміністративних судів щодо права на мирні зібрання в Україні. Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 27-28 травня 2016 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина». 2016. С. 34-37.

АНОТАЦІЯ

Тронько О.В. Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2016.

Наукова цінність дисертаційного дослідження полягає в тому, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права на монографічному рівні, з урахуванням положень чинного законодавства, міжнародно-правових стандартів і правозастосовчої практики здійснено наукове дослідження механізму реалізації прав і свобод громадян на мирні зібрання, а також адміністративно-правового забезпечення охорони публічного порядку при їх проведенні.

В роботі проаналізовано сутність і зміст мирних зібрань, визначено їх ознаки, а також проведено їх класифікацію за різними критеріями. На основі проведеного дослідження сформульовано авторське визначення поняття мирного зібрання. Вивчено зарубіжний досвід правового регулювання права громадян на мирні зібрання. Проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють порядок організації та проведення мирних зібрань в Україні, визначено їх відповідність міжнародно-правовим стандартам, а також виявлено їх основні недоліки, суперечності та запропоновано найбільш оптимальні шляхи їх усунення.

Охарактеризовано суб'єктний склад адміністративних правовідносин у сфері забезпечення реалізації права громадян на проведення мирних зібрань. Розкрито повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення порядку проведення мирних зібрань, а також сформульовано пропозиції щодо вдосконалення їх діяльності в аналізованій сфері. Досліджено правові підстави та порядок застосування органами державної влади та органами місцевого самоврядування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення під час проведення мирних зібрань. Проаналізовано особливості застосування адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення мирних зібрань. Проведено дослідження адміністративної та судової практики у сфері забезпечення порядку проведення мирних зібрань. Визначено основні недоліки адміністративно-правового регулювання порядку проведення мирних зібрань та обґрунтовано найбільш оптимальні шляхи їх подолання.

Ключові слова: демонстрація, збори, майдан, масові заходи, мирні зібрання, мітинг, похід, публічна безпека, публічний порядок.

АННОТАЦИЯ

Тронько О.В. Административно-правовые основы реализации права граждан на мирные собрания. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2016.

Научная ценность исследования заключается в том, что впервые в отечественной науке административного права на монографическом уровне, с учетом положений действующего законодательства, международно-правовых стандартов и правоприменительной практики осуществлено системное научное исследование механизма реализации прав и свобод граждан на мирные собрания, а также административно-правового обеспечения охраны общественного порядка при их проведении.

В работе проанализированы обоснованные в юридической литературе научные взгляды на институт мирных собраний, а также рассмотрено его законодательное закрепление, в том числе в исторической ретроспективе. На основе проведенного исследования обоснованно авторский подход к определению цели, понятия и классификации мирных собраний по различным критериям, выделено их характерные черты, а также сформулировано авторскую дефиницию «массового мирного собрания».

Определено соотношение между такими понятиями, как «национальная безопасность», «публичная безопасность» и «общественный порядок», а также проанализированы их содержание и характерные черты.

Исследованы особенности правового обеспечения гарантий реализации гражданами права на мирные собрания в демократических странах. С этой целью проанализированы различные подходы к способам закрепления права граждан на участие в массовых публичных мероприятиях и механизмы его реализации в разных странах. На основе проведенного исследования обоснованы критерии систематизации конституций зарубежных стран в зависимости от порядка закрепления права граждан на участие в массовых мирных публичных мероприятиях.

В работе проанализированы обоснованные в юридической литературе научные взгляды на институт мирных собраний, а также рассмотрено его законодательное закрепление, в том числе в исторической ретроспективе. На основе проведенного исследования обоснован авторский подход к определению цели, понятия и классификации мирных собраний по различным критериям, выделены их характерные черты, а также сформулирована авторская дефиниция понятия «массовое мирное собрание». Определено соотношение между такими понятиями, как «национальная безопасность», «публичная безопасность» и «общественный порядок», а также проанализированы их содержание и характерные черты.

Исследованы особенности правового обеспечения гарантий реализации гражданами права на мирные собрания в демократических странах. С этой целью проанализированы различные подходы к способам закрепления права граждан на участие в массовых публичных мероприятиях и механизмы его реализации в разных странах. На основе проведенного исследования обоснованы критерии систематизации конституций зарубежных стран в зависимости от порядка закрепления права граждан на участие в массовых мирных публичных мероприятиях.

Проанализированы нормативно-правовые акты, которые регулируют порядок проведения мирных собраний и определяют компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению реализации гражданами права на мирные собрания, а также определено их соответствие международно-правовым стандартам. Охарактеризованы пробелы и существенные коллизии, негативно влияющие на реализацию гражданами права на мирные собрания, с целью устранения которых доказана необходимость принятия специального закона, направленного на регулирование административного порядка проведения мирных собраний, а также обоснованы конкретные предложения по его содержанию.

Охарактеризован субъектный состав административных правоотношений в сфере обеспечения реализации права граждан на проведение мирных собраний. Проанализированы организационно-правовые основы проведения мирных собраний в Украине и раскрыты особенности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере организации их проведения. Определен перечень оснований для отказа в проведении мирных массовых мероприятий, а также перечень обстоятельств, при наличии которых их проведение должно быть прекращено по требованию представителей органов публичной власти.

Исследованы правовые основания, и порядок применения органами публичной власти мер административного принуждения при проведении мирных собраний.

Определена система административно-предупредительных мер и мер административного пресечения, которые могут быть применены при проведении мирных собраний, а также определены пути повышения их эффективности. Раскрыты особенности применения административной ответственности за нарушение порядка проведения мирных собраний.

Проведено исследование административной и судебной практики в сфере обеспечения порядка при проведении мирных собраний. Определены основные недостатки административно-правового регулирования порядка проведения мирных собраний и обоснованно наиболее оптимальные пути их преодоления. Определены наиболее перспективные направления развития административного законодательства в сфере обеспечения гарантий реализации гражданами права на мирные собрания.

Ключевые слова: демонстрация, собрание, «майdan», массовое мероприятие, мирное собрание, митинг, поход, публичная безопасность, общественный порядок.

SUMMARY

Tronko O.V. Administrative and legal framework for ensuring the right to peaceful assembly – *The manuscript.*

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2016.

The scientific value of the research is that the nation's first science of administrative law at monographic level, subject to applicable law, international legal standards and law enforcement made a scientific study of the mechanism of realization of the rights and freedoms of peaceful assembly and of administrative and legal ensure the protection of public order in their conduct.

This paper analyzes the nature and content of peaceful assembly; define their characteristics and classification conducted by various criteria. Based on the author's research formulated a definition of peaceful assembly. Studied foreign experience of legal regulation of the right to peaceful assembly. Analyzed the regulations governing the organization and holding of peaceful assembly in Ukraine, determined their compliance with international legal standards, and identified their main weaknesses, contradictions and offered the most optimal ways to address them.

The characteristic of possible administrative relations in the sphere of ensuring the right to peaceful assembly. Reveals the powers of state and local governments in order to ensure peaceful gatherings and formulated proposals to improve their performance in the analyzed area. The legal grounds and procedure for use by state and local government administrative and preventive measures and administrative suspension during peaceful gatherings. The features of the application of administrative responsibility for violation of peaceful gatherings. A study of administrative and judicial practices in order to ensure peaceful gatherings. The main disadvantages of administrative and legal regulations for peaceful gatherings and proved the most optimal ways to overcome them.

Keywords: demonstration, meeting, «square», event, peaceful meeting, rallies, marcher, public safety, public order.