

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

На правах рукопису



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

**Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Науковий керівник:
Дрозд Олексій Юрійович
кандидат юридичних наук, доцент

КИЇВ – 2016

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ.....	13
1.1. Сутність та значення мирних зібрань, їх роль в регулюванні суспільних відносин.....	13
1.2. Інститут мирних зібрань: становлення та розвиток права громадян на мирні зібрання та його закріплення в законодавстві.....	36
1.3. Суб'єкти забезпечення мирних зібрань	50
1.4. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання реалізації права громадян на мирні зібрання	64
Висновки до розділу 1	82
РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ.....	87
2.1. Адміністративна процедура організації проведення мирних зібрань...	87
2.2. Застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення органами державної влади під час мирних зібрань	96
2.3. Адміністративна відповідальність за порушення порядку проведення мирних зібрань	113
Висновки до розділу 2	123
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ.....	126
3.1. Правозастосовча практика вирішення спорів щодо реалізації права громадян на мирні зібрання.....	126
3.2. Проблеми адміністративно-правового регулювання порядку проведення мирних зібрань згідно з чинним законодавством України.....	139
3.3. Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні	165
Висновки до розділу 3	177
ВИСНОВКИ.....	179
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	183
ДОДАТКИ.....	205

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України

КК України – Кримінальний кодекс України

КпАП – Кодекс про адміністративні правопорушення

МВС – Міністерство внутрішніх справ

ОБСЄ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі

СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік

США – Сполучені Штати Америки

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

ЦК України – Цивільний кодекс України

ЮНЕСКО – Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури

ВСТУП

Актуальність теми. Демократичною визнають державу, у якій не тільки проголошуються, але й захищаються права та свободи людини й громадянина. Це означає, що права та свободи не лише законодавчо закріплені, а й повною мірою 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 або 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 чіткого порядку проведення мирних зборів негативно позначаються на іміджі нашої країни в умовах курсу держави 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 – ст. 39 Конституції України. Це зумовлено, 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 суттєвим зростанням рівня злочинності, адміністративних правопорушень та загалом ускладненням криміногенної ситуації в нашій державі, що спричиняється в основному відсутністю належного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у процесі їх реалізації.

Зрозуміло, що 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 й 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. Тож тільки за умови закріплення правових норм як у законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актах щодо адміністративного порядку діяльності органів публічної влади, правоохоронних 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 в 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 фахівцями в різних галузях права, насамперед конституційного та адміністративного, зокрема в працях О.М. Алояна, В.О. Басс, Ю.П. Битяка, О.В. Васьковської, В.В. Галуцька, Ю.В. Гаруста, В.А. Глуховері, 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.

Утім, 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, що призводить до безпідставного обмеження та відмови громадянам у проведенні мирних зібрань унаслідок недосконалості й суперечливості нормативно-правових актів, що існують у зазначеній сфері. Такі обставини, у своїй сукупності, зумовили вибір теми дисертації, визначили її актуальність, наукову, теоретичну та практичну значущість.

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 й 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 й 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.

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 напрямам розвитку правової науки на 2011-2015 роки, затвердженим Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.07. 2010 р. № 1, перспективним напрямом кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, перелік яких затверджено рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18.10. 2013 р. № 86/11, та Пріоритетним напрямом наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015-2019 років (наказ МВС України від 16.03. 2015 р. № 275). Тема дисертації затверджена Вченою радою Національної академії внутрішніх від 25.11. 2014 р. (протокол № 22).

Методологія 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 анкетного опитування 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 й практичне значення, а саме:

у перше:

– запропоновано ознаки мирного масового заходу політичного

характеру: зацікавленість усіх чи більшої кількості членів зібрання; обов'язкова суспільна значимість заходу; мета – акцентування уваги широкої аудиторії та органів публічної влади на порушеній проблемі 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 «завчасний строк 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», яке пропонується розуміти як

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 чи 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;

дістало 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* – при розробці 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.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

1.1. Сутність та значення мирних зібрань, їх роль в регулюванні суспільних відносин

Розпочинаючи наше наукове дослідження, перш за все вважаємо за необхідне розглянути теоретичні аспекти обраної проблематики, оскільки з'ясування сутності та значення мирних зібрань, їх ролі в регулюванні суспільних відносин дозволять надати нашій праці необхідного напрямку в пошуках вирішення окреслених завдань.

Спочатку з'ясуємо значення поняття «мирні зібрання»: це один із засобів відстоювання людиною і громадянином своїх прав, свобод та інтересів у демократичному суспільстві. Право громадян на свободу мирних зібрань в Україні гарантується та захищене державою, яка зобов'язана забезпечити його ефективну реалізацію [16].

У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права зазначено: «...здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, крім установлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [112].

Право мирних зборів сьогодні є прогресивним способом масштабно продемонструвати свою позицію, привернути увагу на місцевому, національному або навіть міжнародному рівні до соціальних проблем і потреб. Адже сила мирних зібрань являє собою один із показників прояву громадської думки, на основі якого будується певна політична

спрямованість. Для міжнародного співтовариства й громадськості саме забезпечення в країні свободи мирних зібрань є еталоном демократії.

Питанням правового регулювання свободи мирних зібрань в Україні велику увагу приділяли Т. Фулей, В. Яворський, М.В. Лошицький, Р. Романов, В.І. Олефір, О.В. Васьковська, А.Ю. Дрозд, В.А. Глуховець, В.Г. Поліщук, О.В. Сивопляс та ін. Ця свобода розглянута згаданими вченими переважно в контексті філософсько- та конституційно-правових досліджень або з огляду на міжнародні стандарти прав людини [91, с. 55].

В адміністративно-правовій літературі загальним проблемам державного управління та вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку присвячено чимало наукових праць, із числа авторів яких назвемо перш за все В.К. Шкарупу, В.В. Галуцька, О.М. Бандурку, О.І. Остапенка, І.М. Пахомову, В.П. Петкова; питання забезпечення конституційних гарантій прав громадян у цій сфері досліджено в наукових працях П.М. Рабіновича, В.В. Копейчикова [125, с. 87].

Власне проблемам охорони громадського порядку при проведенні масових заходів присвячені роботи О.М. Алояна, В.Т. Болотнікова, Б.М. Ємельянова, В.І. Егліта, М.В. Караханова, В.М. Кравцова, В.Є. Помаскина. Однак наукові пошуки цих авторів, по-перше, ґрунтуються на законодавстві колишнього Союзу РСР, а по-друге, коло питань, що є предметом їх розгляду, висвітлюється здебільшого в контексті внутрішньо-організаційної діяльності тодішньої міліції. У незалежній Україні всебічне наукове дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання та практики проведення масових заходів не здійснювалося [124, с.10].

Квестія мирних зібрань завжди буде наболілим, злободеним питанням як у теоретичному, так і в практичному аспекті життя суспільства. Оскільки саме «мирні зібрання», або, скоріше, «майдани», у даний час залишаються в нашій країні дієвим способом забезпечення суверенності держави. «Мирні зібрання» у нас вже давно уособлюють собою не лише право громадян –

більшою мірою це вже інструмент визначення рівня демократії та передбачення майбутньої політичної, соціальної та економічної долі України.

Сьогодні мирні зібрання, якщо розглядати їх у площині закону, потребують правового регулювання, адже поки що немає жодного механізму законодавчого врегулювання адміністративно-правової реалізації права, зазначеного в ст. 39 Конституції України. Існує велика кількість проектів щодо цього [141; 163; 164; 167; 175; 176], нормативний аспект постійно розробляється, але при цьому на доктринальному рівні даний інститут досліджений недосконало. Підтвердження тому – наявність усього десятків видань із цього питання [13; 14; 34; 39; 92].

Вважаємо за доцільне розпочати вирішення поставленого перед нами завдання з аналізу історичної генези проведення мирних заходів на території України.

Так, у період кризи системи держаного управління Російської та Австро-Угорської імперій, під владою яких перебувала Україна в другій половині XIX ст., була проведена реформа системи органів поліції. Збільшувалась кількість революційних та національних рухів, загострювалось протистояння держави й суспільства. У такий ситуації розширились і права поліції. Наприклад, «Статутом про покарання, які накладаються мировими суддями» [199, с.173] від 20 листопада 1864 р. передбачалася відповідальність у вигляді арешту строком не більше як на п'ятнадцять днів або грошового стягнення в сумі не більше п'ятдесяти рублів за порушення порядку під час урочистих походів і святкувань (відділення I, ст.36). За сварки, кулачні бої та інші буйства в публічних місцях, і взагалі за порушення громадської тиші винні підлягали арешту не більш як на сім днів або грошовому стягненню не більше двадцяти п'яти рублів (відділення II, ст. 38). Селяни, які здіймали галас та лайку, а також які пиячили в публічному місці, тим самим порушуючи громадську тишу і спокій інших осіб, притягувались до відповідальності згідно з цією статтею [183, с.173]. Відповідно до цього законодавства, вони підлягали арешту не більш як на

7 днів або грошовому стягненню в розмірі не більше 25 рублів за порушення порядку на публічних зборах або під час народних гулянь, театральних вистав тощо (відділення III, ст. 39). Законодавство Російської Імперії, зокрема, забороняло проводити будь-які народні, громадські і навіть приватні збори [128, с.56].

Наділена певними повноваженнями була і поліція, яку було сформовано згідно з поліцейською реформою 60-х рр. XIX ст. «Наказ чинам и служителям уездной полиции» містив вимогу спостерігати, «...чтоб в храм Божьих, а также во время крестных ходов и других церковных обрядов, совершаемых вне храмов, не было нарушено надлежащее благочиние и чтоб никто не препятствовал и не прерывал отправление божественной службы»; «...чтоб близ церквей, особливо во время службы, не было опускаемо никаких соблазнительных и вообще сборищ» [185, с. 175]. «Особенные обязанности нижних чинов и служителей уездной полиции» передбачали певні обов'язки для деяких чинів поліції: «...чтобы во время праздников, при коих бывает большое скопление народа, также во время торгов, базаров и временных выставок сотский, с учреждёнными для них знаками, наблюдает, чтобы не было ссор, драк и другого буйства; начинающих ссориться они стараются разводить или мирить» [186, с. 811].

Як бачимо, на теренах України в період кризи системи держаного управління Російської та Австро-Угорської імперії заборонялося проводити будь-які народні, громадські і навіть приватні збори.

У «Положенні про Корпус Жандармів» від 9 вересня 1867 р. серед інших обов'язків жандармів була названа охорона порядку на парадах військ, народних гуляннях, різного роду публічних з'їздах, ярмарках, пожежах тощо. Того ж року було затверджено «Інструкцію окологородним наглядачам», згідно з якою ті повинні були бути присутніми під час будь-якого зібрання народу на вулицях і площах, спостерігати за порядком на великих з'їздах і припиняти вуличні сварки, галас, бійку та розгул [127, с.2].

В «Інструкції поліцейським урядникам» від 19 липня 1878 р. зазначалося, що поліцейські урядники зобов'язані на підпорядкованих їм дільницях охороняти громадський спокій та стежити за тим, щоб не відбулося буйств та безладдя в публічних зібраннях та місцях [100, с.24].

Дев'ятого січня 1905 р. в Санкт-Петербурзі була розстріляна мирна демонстрація робітників, які йшли до Зимового палацу, щоб передати цареві петицію про свої проблеми. Повідомлення про цю криваву подію швидко облетіло всю імперію і весь світ, викликавши загальний осуд. Правлячі кола всіляко намагалися вгамувати обурення. Була сформована депутація зі спеціально підібраних робітників, яку прийняв Микола II . Він навіть виділив 50 тисяч карбованців для надання допомоги сім'ям загиблих. Проте було вже пізно. Кулі гвардійців, вбиваючи невинних, одночасно вбивали і віру живих у добро, справедливого царя, перетворювали безмовних вірнопідданих на бунтарів [126, с. 67].

Після «Кривавої неділі» знов спалахнули масові робітничі страйки, селянські та студентські виступи. Усі ці події свідчили про наявність органічних вад в організації і функціонуванні всього державного механізму, і перш за все його каральних органів. Уряд виявився нездатним силою приборкати революційний рух і змушений був внести ряд демократичних змін у законодавство та державне життя. Царським маніфестом про свободу слів, мітингів і організацій від 17 жовтня 1905 р. були проголошені основи громадської свободи на засадах дійсних свобод, зокрема свободи слова, совісті, зборів [108, с. 18].

Як бачимо, у період, що припадає на початок XIX ст., мирні зібрання не просто були заборонені – будь-які ініціативи стосовно їх можливого проведення жорстоко каралися, на чому слід зауважити особливо.

З перших років проголошення радянської влади в Україні значного поширення набули масові заходи, особливо громадсько-політичного характеру. На численних з'їздах, конференціях, мітингах та інших заходах «...виступали всі, хто хотів, майже не ризикуючи потрапити в ЧК» [46, с.

223]. Слід сказати, що Ради забезпечували охорону громадського порядку при проведенні масових заходів. Для цього на місцях вони створювали формування трудящих. Наймасовішими серед них були загони Червоної гвардії, караульні загони, червоні партизанські загони, загони порядку й охорони тощо [94, с. 251].

Важливу роль для проведення масових заходів відіграли спеціальні Декрети Ради народних комісарів, особливо декрет Ради народних комісарів від 10 грудня 1918 р. «Про мобілізацію писемних та організацію пропаганди радянського строю», який зобов'язував місцеву владу: 1) сповіщати населення шляхом оголошення мітингів і сходів про організацію читань для знайомства населення із загальним устроєм революційної Росії, поточною політикою і законодавством; 2) знаходити для цих цілей приміщення і визначити зручні для населення години та дні для зазначених читань [155, с. 932].

У подальшому велика увага приділялася проведенню масових спортивних та культурно-видовищних заходів. Найбільш популярними і масовими стають марш-паради фізкультурників, організовані місцевими Радами і самодіяльними організаціями трудящих. Громадяни отримували від участі в цих заходах моральне, фізичне, духовне та емоційне задоволення.

Час «застою» показав, що адміністративно-командна система була зацікавлена у фактичній реалізації закріплених Конституцією прав і свобод громадян, але розглядала їх як формальне закріплення існуючої в ті роки практики [111, с. 202]. Виконкомами місцевих Рад Москви, Ленінграда, Одеси, Риги, Ташкента та деяких інших міст колишнього СРСР були прийняті (1987 – 1988 рр.) «Тимчасові правила організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» [169]. Незважаючи на негативну оцінку їх з боку громадськості, вони все ж таки дозволили отримати перший практичний досвід правового регулювання порядку організації та проведення масових громадсько-політичних заходів.

У даний час саме Основний Закон закріплює можливості громадян держави задовольняти широкий спектр політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [48; 81]. Громадяни мають можливість реалізовувати свої інтереси в безлічі різноманітних форм. Між тим в Україні упродовж років незалежності незнаних дотепер масштабів набрала так звана «вулична, мітингова демократія». Саме завдяки якій громадяни через можливість різних видів зборів на майданах та вулицях здійснюють пряме публічне волевиявлення.

Аналіз історичної ретроспективи дозволяє говорити про те, що адміністративно-правове регулювання права громадян на мирні зібрання поступово еволюціонувало, прямуючи до нинішніх стандартів Євросоюзу.

Наразі подібні зібрання мають різнобічну направленість. Проте саме за можливістю таких зібрань окремі політична влада, економічні організації, що виступають ініціаторами, намагаються вирішити власні питання щодо зміни влади, чинити тиск на правоохоронні структури. Зауважимо на тому, що організація таких зібрань ґрунтується на різних підставах, що пов'язані з певними подіями та обставинами.

Так, у липні 1995 р. Патріархатом Київським було прийнято рішення поховати Патріарха Володимира у Соборі святої Софії в місті Києві. Проте правляча партія заборонила - бо це пам'ятна установа, котра охоронювана ЮНЕСКО, тому було прийнято рішення поховати патріарха на Байковому кладовищі. Органи правопорядку, намагаючись перешкодити похованню, явно перевищили свої повноваження, що призвело до жорсткого побиття учасників поховання підрозділами МВС «Беркут». Унаслідок цього потерпіли прості миряни, а день, у який це відбулося, дістав назву «кривавий вівторок».

Отже, проведення мирних масових зібрань може мати негативні наслідки, що впливають на правопорядок, порушують суспільний спокій.

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.

Таким чином, масові заходи (мітинги, походи, демонстрації, майдани) сьогодення суттєво відрізняються від тих, що проводилися за радянських часів. Як бачимо, в роки радянської епохи їх здійснення приурочувалося певним загальнодержавним святам чи іншим подіям, ініційованим державою. Проведення таких зібрань майже не мало протиправних наслідків, оскільки вони відбувалися за державним сценарієм, за чітко регламентованими правилами, усі деталі будь-якого роду маніфестації потребували ретельного обговорення та затвердження партією. Мирні ж зібрання стихійного характеру, які дійсно доносили певну ідею та думку громадськості, в усіх випадках безспірно вважалися протизаконними і швидко придушувалися ще на початку їх розробки.

Найперша спроба надати наукове визначення масовим заходам була зроблена в 1985 р. В.В. Ларінін: «мирні заходи – це сукупність дій або явищ соціального життя за участю великої кількості громадян, що відбуваються з метою задоволення політичних, духовних, фізичних та інших потреб, що є формою реалізації їх прав та свобод, а також формою соціального спілкування між людьми і способом вироблення єдності настанови особи, колективу і суспільства в цілому» [97, с. 54].

На нашу думку, автор влучно визначив межі даного соціального явища, які дозволяють відрізнити його від інших явищ, та основні ознаки мирних зібрань: наявність великої кількості людей; організованість дій; наявність мети.

Ще одну, обов'язкову, ознаку мирних зібрань, ми отримали з визначення масових заходів, сформульованого О.М. Алоянном і В.І. Егліт: «...масові заходи – це організовані або санкціоновані компетентними

державними органами або громадськими організаціями дії значних груп людей, що здійснюються на основі звичаїв і відбуваються в громадських місцях» [5, с. 38-39]. Дослідники в цьому тлумаченні акцентують увагу на організаційно-правових аспектах, а саме на обов'язковості організації або санкціонованості проведення масових заходів компетентними державними органами або громадськими організаціями. Отже, четверта ознака, яку ми маємо назвати – це обов'язкова санкціонованість та організація відповідними органами. Від себе додамо про обов'язковість завчасного повідомлення про заходи державних органів.

Незважаючи на те що Конвенція і Конституція України не розмежують поняття «зібрання просто неба» та «зібрання в закритих приміщеннях», представники юридичної науки вважають, що таке розмежування все ж необхідне з огляду на те, що ці види зібрань можуть потребувати різного ступеня захисту. До того ж зібрання під відкритим небом несе більше небезпек і непередбачуваності. З огляду на викладене встановлені законодавством вимоги щодо організації та проведення мирних зібрань мають стосуватися лише зібрань під відкритим небом. Зібрання в закритому приміщенні мають проводитися без повідомлення влади про заплановані заходи [133, с. 110].

Для розмежування названих вище зібрань вирішальним є той факт, чи мають його учасники можливість вільно спілкуватися із зовнішнім світом. Про зібрання в закритому приміщенні можна говорити в тих випадках, коли його учасники перебувають у закритому зі всіх боків місці. Наявність чи відсутність покрівлі в цьому випадку не мають принципової ролі. Отже, зібрання, яке відбувається під навісом, проте є відкритим з відусіль, є зібранням просто неба; зібрання, що відбувається на стадіоні, який має суцільний або частковий дах, з огляду на його обмеженість з усіх боків конструктивними елементами є зібранням просто неба; доволі спірним є тлумачення випадків, коли перебіг зібрання, яке відбувається в закритому приміщенні, за допомогою гучномовців передається назовні. Стосовно цього

існує кілька думок: зібрання, яке відбувається в приміщенні, є закритим; зібрання, яке формується зовні, є зібранням просто неба [133, с. 58].

З нашого погляду, ще однією, обов'язковою ознакою масових заходів є їх миролюбна спрямованість. Мирні зібрання можна розтлумачити як масові заходи громадян, відкриті й доступні кожному, хто бажає взяти в них участь. Мирні заходи найчастіше проводяться з метою вираження ставлення тих чи інших груп, об'єднань громадян до суспільних явищ і проблем, привернення уваги органів влади до них та є однією з форм безпосередньої демократії [31, с. 2].

Отже, ми вважаємо, що основу мирних зібрань має становити миролюбний характер їх проведення.

Зваживши на вищевикладене, пропонуємо таке визначення мирних зібрань: «Мирні зібрання – це форма безпосередньої демократії, що проявляється в організованих та санкціонованих компетентними органами державної влади, за належним завчасним їх повідомленням, дій або явищ соціального, миролюбивого характеру при наявності великої кількості осіб (громадян, іноземців, апатридів), що збираються в громадських місцях під відкритим небом або у закритих приміщеннях для об'єднання задля прояву особистого відношення до певної проблеми чи явища суспільного характеру, з ціллю привабити увагу органів публічної влади (частіше політична спрямованість) або задля втіхи своїх особистих інтересів та потреб (фізичних чи духовних), така собі конфігурація громадського спілкування між людьми».

Проаналізувавши основні ознаки мирних зібрань, охарактеризуємо та розподілемо їх на категорії, зокрема, в залежності від поставленої мети та методів проведення визначено такі види, як збори, мітинг, демонстрація, «майдан», вуличний похід, пікетування та ін.

Оскільки національно не закріплені чітко визначені ознаки, що проводять паралелі між різними формами мирних зібрань, тобто відсутні певні критерії їх градації – одного стосовно іншого, то складним є і процес їх

юридично-правового закріплення, який залежить від чіткого законодавчого визначення окремих політичних свобод [105, с 10].

Різноманітність способів мирних зібрань (форм) обумовлена їх призначенням, місією, характером, а також місцем проведення. Отже в ст. 39 Конституції України мирні зібрання визначаються як збори, мітинги, походи та демонстрації. Але слід зауважити й на тому, що наведений у Конституції перелік все ж не є вичерпним. Так, відповідно до ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України [38], мирні зібрання – це збори, мітинги, демонстрації тощо. Саме перелік, який закінчується на «тощо», наштовхує нас на думку про те, що цим надана можливість якогось інакшого вираження мирних зібрань, тобто прояву їх в іншій формі.

Із контексту Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» випливає, що релігійні зібрання, які проводяться відповідними організаціями, також є можливою формою мирних зібрань – це і релігійні обряди, і церемонії та процесії, і публічні богослужіння [177].

Звертаючись до закріплення форм і видів мирних зібрань у національному законодавстві, керуємося в даний час чинним Статутом патрульно-постової служби міліції України, оскільки в новітньому Законі України «Про Національну поліцію» [152] зазначені поняття відсутні, а статут вже не існуючої патрульно-постової служби України, обов'язки якої передані Національній поліції України, є чинним нормативно-правовим актом. Отже, у п.п. 332-336 розд. 4 зазначеного Статуту дається визначення таких категорій: «...збори – це спільна, спеціально організована невелика присутність громадян у громадському або іншому місці, викликана необхідністю обговорення різних політичних, соціальних, економічних, культурних та інших проблем»; «Неодмінні атрибути мітингу – масова аудиторія, промовці, лозунги, прапори, заклики (усні, друковані, письмові)»; «...демонстрація – масове знаходження громадян з приводу висловлення будь-яких громадсько-політичних настроїв, в тому числі з питань протесту або незгоди будь з чим. (Цей захід може проявлятися також у проступку

однієї особи, здійсненні нею вчинку з метою підкреслення свого відношення до будь-якої події чи посадової особи тощо)»; «...вуличний похід проводиться з тією ж метою, що і демонстрація, мітинг, однак відрізняється меншою динамікою, відсутністю мітингово-демонстраційної атрибутики»; «...пікетування – форма демонстрації, під час якої виставляються представники будь-де, наприклад перед будинками, з метою висловлення протесту проти чого-небудь, для забезпечення охорони на місці проведення страйку або демонстрації» [195].

Як бачимо, перелік таких масових мирних зібрань, як збори, мітинги, демонстрації, вуличні походи та пікетування, міститься не тільки в Конституції України, а і в інших законодавчих і нормативно-правових актах та юридичних джерелах.

Виокремимо таку форму мирного зібрання, як пікет. Зазначений підвид є у визначеному Конституцією України переліку [81]. Під час пікетів можуть встановлюватись певні конструкції (стенди, намети), тому тривалість даного виду мирних зібрань може затягуватись на доволі довгий проміжок часу [221, с. 35]. Зрозуміло також, що саме в процесі їх реалізації (проведення) мають дотримуватись права та свободи інших осіб, які не задіяні в цих заходах. Ми вважаємо, що пікетування – це публічне вираження спільної чи індивідуальної думки (протест проти чогось чи пропозиція чогось) шляхом знаходження учасників на певній території, біля чітко визначеного об'єкта.

Пікетування, як дієвий механізм, завжди активно застосовувалося профспілками й робітниками різних галузей народного господарства з метою висування вимог до органів влади, здебільшого стосовно поліпшення життєвих умов, боротьби зі злочинністю тощо [123, с. 145; 221, с. 67]. Сьогодні ми все більше переконаємося в тому, що різноманітні масові мирні зібрання відіграють не останню роль у проведенні передвиборних політичних кампаній.

Страйк (від англ. strike) [6, с. 436] є крайнім засобом вирішення колективного трудового конфлікту [13, с. 49]. Страйк – це перш за все

об'єднання трудящих навколо деяких загальних цілей; це певною мірою звіт керівників страйкового комітету про проведену роботу. Страйкарі обговорюють цей звіт і намічають подальшу лінію поведінки [109, с. 97].

У ч. 1 ст. 11 Конвенції йдеться: «...кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів» [47]. Подібні за змістом положення містить і Конституція України (ч. 3 ст. 36) [81]. Тож робимо висновок, що страйки працівників являють собою специфічну форму участі приватних осіб у прояві їх громадської позиції, сюди, зокрема, відносимо й попереджувальні страйки профспілок.

Досліджуючи страйки в контексті права на мирні зібрання, ми все ж таки маємо констатувати, що даний вид не зовсім підпадає під категорію мирних зібрань, оскільки їх процес не приводить до формування (зміни) публічної думки. Страйки залишаються таким собі дієвим механізмом для покращення умов праці. Утім за певних обставин вузький масштаб результату страйку все ж може збільшуватися за умови залучення до нього громадськості. Тут вже матиме місце перепрофілювання страйку на демонстрацію. А останній захід підпадає під визначення мирного заходу.

Проте через недосконалість визначення певного виду мирного зібрання за умови дотримання поставленої мети та миролюбного характеру аж ніяк не можна унеможливити його планове проведення [24, с. 3].

Погоджуємося з думками європейських авторів щодо потреби в умовах сьогодення в розширенні форм мирних зібрань. Оскільки поряд із часто вживаними формами мирних зібрань, таких як збори, демонстрації походи, пікети, повсякденного вжитку набувають і новітні форми: «людські ланцюги», специфічні мото- та велопробіги, специфічні виступи та концерти задля задоволення суспільних потреб тощо. Зупинимо увагу і на такій «операції», як «захоплення об'єктів публічної влади», які мали місце на останньому «майдані»: оскільки це були політично вмотивовані акції громадського протесту, вважаємо, що вони також мають право захисту під

егідою мирних зібрань, адже їх втілення в життя мало мету публічного характеру [2, с. 101-102].

При розгляді таких заходів, як походи відразу стає зрозумілим, що це не статичні зібрання, а рухомі процесії, які відбуваються не в закритих приміщеннях, а просто неба. Саме тому вони потребують додаткових вимог – скажімо, у формі погодження напряму руху з органом публічної адміністрації при автомобільній процесії [181, с. 403]. Між тим можливе перетворення рухомої процесії, походів на статичні зібрання.

Слід сказати, що такого роду заходи насамперед можуть порушувати права громадян, які не беруть у них участі, а, наприклад, просто рухаються певною магістраллю у своїх справах; такі ж процесії призводять щонайменше до уповільнення руху громадян, а інколи спричиняють навіть загрозу їх життю та здоров'ю. Проте в будь-якому випадку компетентний орган, вирішуючи питання стосовно дозволу або заборони проведення мирного зібрання на такій магістралі, не повинен проявляти категоричність, а саме забороняти проведення заходу на такому місці в безальтернативному порядку. Держава, виступаючи гарантом прав людини й громадянина, бере на себе зобов'язання сприяти реалізації насамперед основоположних прав приватних осіб, а тому рішення про дозвіл на проведення зібрання на автомобільній магістралі має бути прийняте з урахуванням об'єктивного, всебічного та виваженого вивчення характеру ситуації [133, с. 120].

Особливим видом масового заходу є так званий ланцюжок – одиничний акт добровільного публічного вираження політичних настроїв, вимог чи вираження підтримки людьми, що перебувають на одній лінії, через плакати, лозунги й інші засоби агітації та пропаганди [187, с. 14].

Спецпоїзди, як ще один із видів масових заходів, здійснюються з метою безперешкодного і безпечного проїзду урядових, іноземних та інших делегацій, масового виїзду дітей на відпочинок, перевезення небезпечних речовин і предметів, здійснення різних перевезень в особливих умовах.

Значного поширення останнім часом отримали музичні рок-концерти як форма прояву молодіжної культури та її персонального самовираження [193, с. 1]. Ці заходи, охоплюючи велику кількість учасників, також можна розглядати як один із видів експресивного натопу. Особи, які входять до його складу, перебувають у полоні певних емоцій – танцюють, співають тощо. Метою цих заходів є впровадження різноманітних форм дозвілля, залучення людей до святкової культури, духовних цінностей народу, до його обрядів і звичаїв.

Колізії виникають щодо питання, чи можуть загалом масові мирні зібрання підпадати під охорону інших конституційних норм, щодо проведення яких регламентується іншими статтями Конституції України (свобода підприємницької або творчої діяльності). Ми вважаємо, що заходи такого плану все ж таки не мають спрямованості на донесення певної ідеї і не повинні охоронятися правом на мирні зібрання. Таке право зазначені заходи, події, на нашу думку, можуть мати лише у випадку, якщо музичні або театралізовані дійства передбачають пропаганду чіткого соціального погляду чи ідеї, – наприклад, виступи щодо охорони політичних прав людини і громадянина.

До мирних зібрань також можна віднести різноманіття релігійних заходів: публічних богослужінь, релігійних обрядів, процесій, церемоній, святкування православного й єврейського Великодня, свята мусульман Ураза. У релігійних зібраннях завжди бере участь велика кількість людей. Нині релігійна ситуація в Україні залишається дуже складною. Якщо за часів домінування командно-адміністративної системи головною проблемою релігійної свободи була проблема захисту церкви від втручання, переслідування державою, то в даний час на перший план висувається проблема міжрелігійна, забезпечення фактичної рівності церков перед владою і законом [178, с. 4]. Причиною незрозумілого відношення до заходів такої спрямованості є недосконалість адміністративно-правового механізму регулювання душпастирських відносин.

У разі організації та проведення театралізованих вистав із політичним підтекстом можна вести мову про конкуренцію декількох конституційних положень, кожне з яких гарантує приватним особам право представляти громадськості свою позицію. Так, з одного боку, йдеться про право на мирні зібрання, а з іншого – про право на свободу творчої діяльності (ст. 54 Конституції України). Отже відповідним чином, під час проведення театралізованих вистав зацікавлені особи можуть посилатися одночасно на дві статті Конституції України, що, безумовно, лише підсилює їх правову позицію, покладаючи, як наслідок, на державу зобов'язання щодо сприяння забезпеченню реалізації названих прав [133, с. 112].

До мирних зібрань також відносимо ті заходи, що передбачають вирішення певних спеціальних завдань задля окремих груп осіб, а також враховуючи питання, що розглядаються державними чи громадськими організаціями. Отже, проведення певних проектів, як-то: ярмарки, виставки, що здійснюються задля реклами певної групи визначених товарів та складання вигідних торгівельних угод, наприклад, купівлі-продажу визначеної групи продукції тощо.

Інститут врегулювання процесу організації та проведення мирних зібрань, який ми надалі досліджуємо через площину правового статусу різних видів процесій, маніфестацій та зборів осіб різних верств населення та різного соціального статусу з різними думками та спрямуваннями. Органи публічної влади та Національної поліції, в свою чергу зобов'язані створювати відповідні умови для реалізації права громадян щодо масових мирних публічних заходів не порушуючи надані їм законодавчі повноваження.

Під визначення мирного зібрання підпадають також заплановані й незаплановані зустрічі членів політичної партії, профспілки чи іншого об'єднання, які зазвичай спрямовані на посилення певної позиції (думки, концепції) за рахунок її підтримки іншими особами (членами). Висновок про можливість віднесення названих зустрічей (засідань, з'їздів тощо) до категорії мирного зібрання, яке охороняється Конституцією України,

пов'язується, зокрема, з тим, що такі заходи відповідають усім ознакам мирного зібрання. Водночас спірним є питання про те, а чи є зібрання членів певного об'єднання публічним. Можливо, його варто характеризувати як не публічне? Відповідь на це питання є принциповою, оскільки часто визначений законодавством порядок проведення мирних зібрань поширюється виключно на публічні зібрання. Крім цього, визнання зібрання публічним робить можливою присутність на ньому працівників Національної поліції та представників засобів масової інформації [133, с. 113].

Як особливу форму соціальної активності, яка має на даний час велике поширення серед мітингувальників і привносить в масові заходи конфліктні ситуації, розглянемо блокування. Мітинг, що відбувся 21 лютого 2014 року з ініціативи студентів-активістів біля будівлі Міністерства освіти і науки України, є прикладом блокування. Студенти захопили будівлю, змусивши співробітників міністерства залишити робочі місця, через що робота Міністерства була припинена [136].

Проте в даному випадку мова йде про мирне зібрання демократичної спрямованості, яке охороняється Конституцією України лише в тому випадку, якщо учасники блокування своїми діями чи бездіяльністю не перетинають межу пасивного опору. Якщо, навпаки, блокування з самого початку спрямовується на вчинення протиправних або насильницьких дій щодо інших осіб чи їх майна. Саме в такому випадку даний захід не може підпадати під охоронювану функцію мирного масового заходу. Адже захисна дія Основного Закону закінчується там, де замість миролюбивих заходів починаються насильницькі дії, які можуть спричинити і фатальні наслідки, а також неминуче виникнення відповідних перешкод для третіх осіб, проте акції подібного роду відповідатимуть Основному закону в тому разі, якщо вони будуть дійсно суспільно значеними в наслідках відповідних подій [133, с. 114].

Доведено, що нормативне закріплення положення про свободу зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій, а також страйків на території

України було здійснено вже в першій Конституції РСР 1919 року, яка в п. 25 розділу III визнавала право громадян на свободу зібрання.

На сьогоднішній день, правові втілення щодо мирних зібрань в Україні регулюються Основним законом України, постановами та декретами вітчизняного та зарубіжного законодавства, застосування яких призводить до численних колізій на практиці, що і зумовлює необхідність в прийнятті специфічного закону, який би регулював адміністративно- правовий режим щодо здійснення мирних зібрань.

Статтею 39 Конституції України передбачається завчасне сповіщення органів виконавчої влади про проведення мирних зібрань, проте не має чіткого регламентування строків цього сповіщення. Саме через відсутність конкретно визначених строків задля оповіщення про проведення мирних зібрань виникає абсолютне різне застосування даної конституційної норми.

В спеціальному законі, що регулюватиме адміністративний порядок проведення мирних зібрань обов'язково має бути чітко прописаний строк сповіщення органів публічної влади щодо проведення мирних зібрань.

Звертаємо увагу на те, що право на мирні зібрання регулюється низкою міжнародних документів, які на сьогоднішній день ратифіковані на території України.

До яких відносимо: Загальна декларація з прав людини, норма якої, викладена в статті 20 акцентує увагу на праві людини на свободу мирних зборів та асоціацій.

Визначивши їх зміст; насамперед зміст поняття «громадський порядок», яке визначається в зв'язку з суспільними потребами, як врегульована система правової та соціальної поведінки, яка виникає безпосередньо в процесі обміну інформацією між людьми в громадських місцях і призначена задля забезпечення спокійної обстановки, нормальної роботи, відпочинку, діяльності чи волевиявлення громадян.

Зазначена передумова відсутня, якщо виникнення перешкод для третіх осіб є безпосередньою метою організаторів блокування, які таким чином

(через створення додаткових перешкод для руху транспортних засобів, зупинення функціонування органу влади тощо) намагатимуться підсилити увагу до цих заходів з боку громадськості або держави.

У цьому разі можна вести мову про те, що треті особи в такий спосіб піддаються неправомірному психічному впливу з боку учасників блокування, спрямованому на їх примушення до певних дій або утримання від них. Подібні заходи в окремих випадках потрібно розцінювати як немирне зібрання [133, с. 115; 106].

Однак необхідно звернути увагу на той факт, що в ч. 2 ст. 39 Конституції України міститься положення, яке, фактично, забороняє проведення тих зібрань, які порушують права та свободи інших осіб. Можна припустити, що таким чином український законодавець продублював в Основному законі положення ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [47]. Звідси необхідним є встановлення співвідношення наведеного конституційного положення із сформульованою вище думкою про те, що мирні зібрання доволі часто можуть призводити до певного обмеження (порушення) прав та свобод третіх осіб [133, с. 116].

Парадигму предмету мирного масового заходу політичного характеру складається з наступних елементів:

- 1.) основа, складовими якої є: зацікавленість всіх чи більшої кількості членів зібрання; обов'язкова суспільна-значимість заходу;
- 2.) мета – акцентування уваги широкої аудиторії та органів публічної влади щодо порушеної проблеми задля відкритості її розгляду;
- 3). відображається у вигляді протестів, висунення певних вимог та оскаржень

З огляду на це стає зрозумілим, що неможливість (заборона) реалізації права на мирне зібрання не може засновуватися лише на самому факті порушення (обмеження) прав третіх осіб, оскільки без цього мирні зібрання практично не можуть бути проведеними. Так, навіть пікетування, організоване невеликою групою осіб, здатне створити певні незручності для

пішоходів, які будуть змушені змінювати свій маршрут руху через названий захід. Однак подібні порушення (обмеження) прав громадян не дають підстав автоматично визнавати зібрання немирними. Отже, законодавець у першу чергу має конкретизувати на законодавчому рівні види порушень прав і свобод щодо третіх осіб, які й виключатимуть право на проведення мирних зібрань [133, с. 117].

В умовах сьогодення, коли ми є дайджест-людьми, коли стали популярними конференції по скайпу та вебінари через інтернет засоби, то так звана ера інтернет комунікацій – призводить до збільшення кількості новітніх форми вираження своїх думок, а саме через смартмоби та флешмоби. Такого плану заходи організуються за принципом зустрічі величезної незнайомої кількості людей, які переписуються в телефонному режимі, за смс чи інтернет-перепискою і домовляються про відповідні заходи.

Поняття «смартмоб» уперше визначив Говард Рейнгольд у книзі «Розумний натовп: нова соціальна революція» як форму соціальної організації, яка само структурується за допомогою ефективного використання високих технологій [205, с. 979; 133, с. 118]. Смартмоби відбуваються нині в багатьох країнах світу, у тому числі й в Україні. Їх характер – переважно суспільно-політичний, мета – залучення приватних осіб до розв’язання соціально значущих питань або проблем. Таким чином, смартмоби мають у собі ознаки мирного зібрання в розумінні як Конвенції, так і Конституції України [133, с. 118]

На відміну від смартмобів флешмоби виникають як певні несуразні випадки молодіжних виступів та мають на меті просте привернення уваги громадськості та суспільства загалом до певних ажіотажних дій сучасного суспільного напрямку, який постійно бажає виділення з натовпу [205, с. 1215].

Так, наприклад, в одному з торговельних комплексів Києва взимку 2013 р. велика група молодих людей спонтанно почала співати колядки. Захід тривав п’ять хвилин, після чого його учасники розійшлися [206].

Особи, що збираються на такого виду заходи мають чіткі заплановані дії, котрі вони потім втілюють у життя за допомогою засобів масової інформації, через сайти, такі як фейсбук, інтернет-видання та інші сучасні дайджести. Отже з всього вищесказаного розуміємо, що заходи такого характеру не можуть підпадати під охорону конституційного права громадян на мирні масові заходи.

Різноманітні публічні заходи, як-то громадські розважальні заходи, спортивні змагання, весільні процесії, народні свята, релігійні обряди й церемонії за своїми зовнішніми характеристиками підпадають під категорію мирного зібрання. Водночас судова практика, а також представники юридичної наукової спільноти чітко наголошують на тому, що подібні заходи мають бути виведені з-під дії законодавства про мирні зібрання, оскільки вони не пов'язані із спільною участю їх учасників у формуванні публічної позиції [27, с. 32-33]. З огляду на це на учасників таких заходів поширюються вимоги загального законодавства щодо поведіння в громадських місцях [133, с. 120].

Релігійні організації здійснюють свою релігійну спрямованість під час мирних масових зібрань вже зовсім інакшим чином – а саме як зазначає частина 1 статті Основного закону України: «...кожен має право на свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність». [81]. Отже відповідні релігійні організації можуть здійснювати своє конституційне право на мирні масові заходи відповідно обраним власним шляхом, позиціонуючи свої переконання та погляди, доносячи їх до громадськості. На що мають повне законодавче право.

Отже, участь громадян в досліджуваних нами мирних масових заходах та зібраннях різних видів є законодавчим способом реалізації наданого їм конституційного прав здійснення своїх прав та свобод бути побаченими та почутими за допомогою мирних заходів.

Отже, громадяни мають змогу дійсно проявити особисту та громадську позицію, висловити її до будь-якого політичного та соціального явища, а також мають повне право вимагати від публічних органів вирішення даної проблематики та висвітлення її в засобах масової інформації. Дані заходи, на сьогоднішній день є дієвим механізмом для висловлення своєї політичної ідеології певною політичною силою. А також привернення уваги громадськості до певної проблематики громадськими організаціями.

Обмеження щодо реалізації цього права може бути встановлено тільки судом, у зв'язку з чим забезпечення гарантованого державою права на мирні зібрання значною мірою покладається на суд. Роль суду в регулюванні зазначених відносин сьогодні зростає, а в період активізації руху громадянських та політичних сил вирішення судами справ розглядуваної категорії викликає особливу увагу і резонанс у суспільстві [37, с. 2].

Наголосимо на тому, що охорона права на мирні зібрання має закінчуватися там, де мають місце випадки блокування заходів, а також застосування фізичної сили, оскільки тут вже можуть бути постраждалі особи, а також завдається шкода правам та інтересам інших осіб. Наприклад, такими є жахливі події очищення площі від учасників стихійного протесту, відомого як «Євромайдан», 30 листопада 2013 р., де мала місце незаконна акція силових відомств України, проведена силами спецпідрозділів «Беркуту».

Також непоодинокі є випадки, коли організатори та ініціатори мирного масового заходу можуть продумати весь захід до найменших деталей, настільки, що розуміючи маршрут, наприклад по якому буде рухатися пікет, розуміють, що на певній ділянці останнього дійсно будуть порушуватися права та свободи третіх осіб. Отже якщо спрогнозувати можуть самі організатори заходу.

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки відносно сутності та значення мирних зібрань, їх ролі в регулюванні суспільних відносин: по-перше, право мирних зібрань на сьогодні є

передовим способом масштабно продемонструвати власну позицію, привернути увагу на місцевому, національному або навіть міжнародному рівні до соціальних проблем і потреб, адже сила мирних зібрань являє собою один із показників громадської думки, на основі якого будується певна політична спрямованість. Для міжнародного співтовариства та громадськості загалом саме забезпечення в країні свободи мирних зібрань є еталоном демократії; по-друге, досліджуючи історичний розвиток мирних зібрань, можемо стверджувати, що в адміністративно-правовому регулюванні права громадян на мирні зібрання відбувся певний еволюційний процес розвитку в напрямі до європейської стандартизації. Їх ініціювання в нашій країні часто відбувається під егідою певної політичної чи економічної сили для втілення особистих інтересів у життя, для тиску на думку громадян та нав'язування потрібної їм соціальної ідеї, що, у свою чергу, призводить до тиску на правоохоронні органи, зміни влади, зміни форми правління.

Отже, мирні зібрання – це форми безпосередньої демократії, що проявляється в організованих та санкціонованих компетентними органами державної влади, за належним завчасним їх повідомленням, дій або явищ соціального, миролюбного характеру при наявності великої кількості осіб (громадян, іноземців, апатридів), що збираються в громадських місцях просто неба або в закритих приміщеннях для об'єднання людей щодо вираження свого ставлення до суспільних явищ та проблем з метою привернення уваги органів влади або з метою задоволення своїх особистих фізичних, політичних, духовних та інших потреб, що є формою реалізації їх прав і свобод, а також формою суспільної взаємодії між ними.

Автором звернута увагу на те, що масові зібрання, мітинги, маніфестації та демонстрації в даний час і за радянських часів різко відрізняються. Оскільки масові зібрання в Радянській Україні – це чіткі дієства за сценарієм владних органів, партії. Ініціатива громадян з даного питання не допускалася і каралася. Наголошено, що мирні зібрання слід класифікувати на зібрання під відкритим небом та зібрання у закритих

приміщеннях. Потреба такого розмежування випливає з того, що зібрання під відкритим небом та зібрання у закритому приміщенні можуть потребувати різного ступеня захисту.

Обґрунтовуючи дане твердження, звернута увагу на те, що основними ознаками мирних зібрань є: наявність великої кількості людей, організованість дії, наявність мети, обов'язкова санкціонованість і організація відповідними органами, належне завчасне повідомлення державних органів, миролюбива спрямованість.

1.2. Інститут мирних зібрань: становлення та розвиток права громадян на мирні зібрання та його закріплення в законодавстві

Ситуація нормативно-правового регулювання мирних зібрань в Україні останніми роками стрімко погіршується. Вже довгий час триває складне обговорення закону про свободу мирних зібрань. Останнім часом різко збільшилась кількість судових заборон. Дедалі частіше такі заборони поширюються не на одну подію, а на тривалий час, територію та необмежене коло організаторів зібрань. За статистикою, взятою з Єдиного державного реєстру судових рішень, у 2011 р. заборон на проведення масових заходів було 203, у 2012 – 313. Зростає і кількість випадків притягнення організаторів мирних зібрань до адміністративної відповідальності [27]. Дана ситуація зумовлюється в прийнятті специфічного закону України, що з кожним днем питає вага кількість суперечностей, які виникають при адміністративно-правовому здійсненні мирних заходів, зумовлює потребу в пришвидшенні здійсненні кроків на зустріч новітньому законодавчому нормативно-правовому акту.

Історично в адміністративному судочинстві роками складалася колізійна ситуація: органи державної влади, поліція, судова гілка влади –

кожна зазначена інституція застосовувала у своїй практиці різнобічні взаємовиключні основи щодо питання регулювання мирних зібрань.

Одні, що становлять меншість, ґрунтувалися виключно на ст. 39 Конституції України. Інші (щонайменше 50 міст України) – користувалися сумнівними, з конституційної точки зору, рішеннями органів місцевого самоврядування. Треті взагалі застосовували сумнозвісний Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 №9306-ХІ «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», що також викликає великий сумнів з позиції Конституції [22, с.1]. Юристи з різних точок зору описують всі ці джерела і можливість їх практичного застосування, але попри це всі вони застосовувалися в практичній реалізації.

Щодо даного випадку, то організатору мирного зібрання важко було передбачити, під кутом саме котрого законодавчого акту буде відбуватися врегулювання його проблематики, остаточне рішення в даному випадку може припуститися помилки.

Підсумовуючи вищевикладене, робимо висновок, що суд все ж таки не може обрати правильний спосіб урегулювання даного конфлікту, оскільки, в даному випадку, це не його завдання – у даний час це завдання самої держави, яка має прийняти спеціальний законодавчий акт, щоб раз і назавжди покінчити з прогалинами та колізіями в адміністративно-правовому врегулюванні мирних зібрань.

Як відомо, право громадян на свободу мирних зборів, мітингів та демонстрацій у країнах Європейської спільноти давно віднесено до невід’ємних фундаментальних прав людини, таких як свобода слова, совісті, віросповідання, і на сьогоднішній день визначено в Хартії основних прав Європейського Союзу [211]. Історично це має своє відображення не тільки в Конституціях Європейських країн, але й у детальній регламентації порядку реалізації громадянами права на свободу зібрання, у тому числі й умови його обмеження в окремих спеціальних законах. Таким, наприклад, є Закон

республіки Австрії «Про порядок проведення зібрань», який був прийнятий ще в 1867 р. [170, с. 386].

Перша спроба юридично закріпити право громадян на свободу зібрання була здійснена за часів Російської імперії, до складу якої тоді входила Україна. У 1913 р. до Державної Думи конституційно-демократичною партією було внесено на розгляд законопроект, що регулював порядок проведення зібрань. Проект було піддано критиці і направлено на доопрацювання. Надалі, у зв'язку з початком першої світової та громадянської війн, проект так і не був прийнятий.

Нормативне закріплення положення про свободу зібрань, мітингів, вуличних походів та демонстрацій, а також страйків на території України було здійснено вже з прийняттям першої Конституції УРСР 1919 р., якою (п. 25 розд. III) визнавалося право громадян на свободу зібрання [80, с. 7]. Незважаючи на включення цих свобод і в тексти прийнятих пізніше конституцій, історична дійсність засвідчила їх декларативний характер.

Так, Конституція УРСР 1929 р. (п. 10 розд. I) окремо визнає за громадянами право на свободу зібрання [84]. Утім вже Конституція УРСР 1936 р. ст. 105 розд. VIII закріпила свободу зібрань, мітингів та демонстрацій разом із свободою слова та друку [82]. Аналогічним чином це право було відображено і в Конституції УРСР 1978 р. [83].

Із вищевикладеного бачимо, що, хоча держава і включала це право в систему демократичних прав і свобод громадян, але всі заходи з його реалізації здійснювалися з дозволу партії та під її контролем. Масові зібрання, мітинги, маніфестації та демонстрації сьогодення і ті, що відбувалися за радянських часів, різко відрізняються один від одних. Це зрозуміло, оскільки масові зібрання в Радянській Україні – це чіткі дійства за сценарієм владних органів, партії. Ініціатива громадян у даному питанні унеможлиблювалася й каралася.

Лише в 1987–1988 рр. у зв'язку з демократичними процесами та політизацією населення, у багатьох адміністративно-територіальних

одиницях колишнього СРСР починають приймати тимчасові правила, постанови про порядок організації та проведення зібрань, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. З метою уніфікації й недопущення правових колізій 28 липня 1988 р. Президією Верховної Ради СРСР був прийнятий Указ «Про порядок організації та проведення зібрань, мітингів, вуличних походів та демонстрацій в СРСР» [161].

У багатьох союзних республіках у подальшому були прийняті відповідні дублюючі нормативні акти. В Україні дублювання не відбулося, і до теперішнього часу діють окремі норми Указу Президії Верховної Ради СРСР про порядок інформування органів місцевої влади щодо проведення заходу. Практика застосування цього акта виявила його значні недоліки, а щодо окремих положень – повну невідповідність Конституції України. Названий нормативний документ застарів і не відповідає сучасним реаліям [161]. Деякі положення щодо порядку проведення мирних заходів містить Рішення Конституційного Суду України від 19.04.2001 р. (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) [182].

У даний час реалізація права на мирні зібрання в Україні регулюється також актами національного й міжнародного законодавства. Право на мирні зібрання регулюється низкою міжнародних документів, які ратифіковані в Україні. Серед них Загальна декларація прав людини, у ст.20 якої зазначено: «Кожна людина має право на свободу мирних зібрань і асоціацій» [30].

Статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ратифікованого ще Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. № 2148-VIII, також визнається право на мирні зібрання [112]. Дана стаття демонструє неможливість обмеження права на мирні зібрання лише за певних випадків, які дійсно неможливі в умовах демократичного суспільства, зокрема загрожують суспільній безпеці, порушують права та свободи інших громадян тощо.

Але першоджерелом залишається Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, у частині другій ст. 11 якої чітко зазначено:

«...кожен має право на свободу мирних зібрань. Здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки» [47]. Розглянута стаття ні в якому разі не суперечить законній забороні на обмеження цих прав для осіб, які служать у лавах Збройних Сил України, Національної поліції України та є представниками адміністративних суб'єктів.

Ще раз розглядаючи ст. 39 Конституції України, у якій зазначено, що «громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування» [81], маємо звернути увагу на дозвільний характер даної статті, який, по суті, не передбачає ніякого подальшого дозволу. Оскільки отримання додаткових дозволів суперечить принципу правової політики нашої держави: «дозволено все, що не заборонено законом».

У законопроектах щодо адміністративно-правового врегулювання мирних зібрань, які неодноразово розглядалися Верховною Радою України, йдеться про поширення їх дії на громадян, іноземців, апатридів; саме таке поширення і декларується в ст. 11 Конвенції, проте в тексті Основного Закону України говориться лише про громадян [47; 81].

Також у ст. 39 Основного закону України містяться й деякі обмеження щодо реалізації даного права громадянами, а саме: «... збиратися лише мирно, без зброї». Сам механізм обмеження реалізації прав на мирні зібрання може встановлюватися виключно судом задля охорони громадського порядку та охорони здоров'я населення. З метою унеможливлення великої кількості заворушень, для захисту прав і свобод громадян ст. 279, 293, 294, 341, 444 КК України встановлено кримінальну відповідальність за: блокування транспортних комунікацій та захоплення транспортних підприємств, групове порушення громадського порядку, організацію або активну участь у масових заворушеннях, захоплення державних або громадських будівель чи споруд,

напад на службові приміщення осіб, які мають міжнародний захист [87; 88]. Можливі також обмеження права на мирні зібрання і за умови надзвичайного або воєнного станів (ст. 64 Конституції України) [81].

Накладення вето повноважними органами на право проведення порядку мирних зібрань можливе лише за наявності вмотивованого рішення суду. Проте суд має право заборони на відповідні зібрання, діючи лише в інтересах національної безпеки і громадського порядку (ч. 5, ст. 182 Кодексу Адміністративного Судочинства України) з метою охорони здоров'я, захисту прав і свобод громадян та запобігання правопорушенням і злочинам [38]. Це єдина законодавча підстава щодо задоволення позову владного органу про обмеження права на мирні зібрання. З іншого боку, цікавим залишається факт, що можливість створення загрози в майбутньому мирним зібранням як така, по суті, не може бути доказана в суді.

Отже, взагалі, за відсутності специфічного закону, який би регулював адміністративно-правовий порядок мирних зібрань, рішення про відмову у наданні дозволу на проведення мирного заходу приймалися виконавчими комітетами місцевих Рад. У практиці даного часу дозвіл як такий не потрібен, а рішення щодо заборони приймається судом на основі заяви від зацікавленої сторони. Із цього випливає, що рішення відносно заборони проведення мирних зібрань у даний час приймається з урахуванням власного бачення ситуації суддею. Так, наприклад, у 2005 р. Бориспільський міський суд за поданням місцевої міліції заборонив проведення мітингу прихильників Прогресивної соціалістичної партії перед аеропортом цього міста, мотивуючи своє рішення тим, що проведення цього заходу може негативно вплинути на імідж України в очах представників іноземних делегацій, що прибувають в Україну. Зрозуміло, що такої підстави для заборони ч. 2 ст. 39 Конституції України не містить.

Відповідно до ст. 35 Основного Закону України: «...кожен має право на свободу світогляду і віросповідання». Виконання цього права не може ні в якому разі законодавчо обмежуватися, лише у випадку охорони громадського

порядку чи задля захисту прав і свобод громадян, про що зазначено також і в ст. 4 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» [81; 177].

Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» гарантовано право кожного громадянина України на свободу совісті, віросповідання, відкритого і вільного вираження та поширення власних релігійних думок та атеїстичних переконань» [177]. Обмеження можливі тільки у випадках, якщо останні ображатимуть почуття громадян здатні спричинити розпалення ворожнечі між громадянами.

У Цивільному кодексі (ст. 315) декларується право фізичних осіб на мирні збори, засідання, конференції тощо, обмеження яких можливе лише відповідно до закону в судовому порядку [212].

Статтею 39 Конституції України передбачається завчасне сповіщення органів виконавчої влади про проведення мирних зібрань, проте немає чіткого регламентування строків цього оповіщення. Саме через відсутність конкретно визначених строків для оповіщення про проведення мирних зібрань можливе абсолютно різне застосування даної конституційної норми.

У спеціальному законі, що регулюватиме адміністративний порядок проведення мирних зібрань, обов'язково має бути чітко прописаний строк сповіщення органів публічної влади.

У Рішенні Конституційного Суду України від 19.04.2001 р. міститься таке тлумачення стосовно завчасного сповіщення: «...організатори мирних заходів мають сповістити відповідні органи про проведення цих зібрань заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення» [182].

Зазначимо, що дані строки мають відігравати роль певного «гаранта» права громадян на мирні збори (мітинги, походи, демонстрації) та надавати можливість вчасного вжиття заходів щодо безперешкодного їх проведення відповідними публічними органами, тобто вжиття заходів щодо охорони громадського порядку при здійсненні певного зібрання. Строки попередження

ні в якому разі не можуть суперечити ст. 39 Основного закону України й жодним чином обмежувати проголошене право громадян на мирні зібрання.

Отже, якщо повідомлення надійде напередодні або в день проведення заходу, то органи виконавчої влади майже не матимуть можливості для звернення з відповідним позовом до суду [209, с. 28]. Відповідно до ч. 2 ст. 182 Кодексу Адміністративного судочинства позовна заява, яка надійшла в день проведення заходів або після цього, залишається без розгляду [38]. Тож дана норма потребує чіткого врегулювання на законодавчому рівні питання щодо строку подачі повідомлення про проведення масового заходу. Це дасть змогу органам виконавчої влади вжити заходів для безперешкодного проведення громадянами мирних заходів, у свою чергу організувавши належну охорону громадського порядку та забезпечивши медичну допомогу.

Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» надано право «безперешкодного проведення богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій» у будинках, установах, адміністративних інституціях за погодженням із керівництвом (ст. 21) [177]. Даним Законом визначається також окремий порядок проведення публічних богослужінь, обрядів та церемоній. Можливе також, на прохання громадян або релігійних організацій, проведення богослужінь та інших релігійних обрядів у медичних установах (лікарнях, госпіталях), а також у будинках пристарілих та інвалідів, місцях попереднього ув'язнення та відбування покарань за погодженням з адміністрацією відповідного закладу.

Мають місце випадки застосування судами на практиці, задля обмеження права мирних зібрань, положень Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», що, без сумніву, є хибним рішенням [161]. Нормативно-правові положення зазначеного Указу встановлюють дозвільний порядок проведення мирних зібрань та надають право органам публічної влади забороняти їх проведення, коли в той же час у нормах Основного Закону України передбачається повідомний порядок їх

проведення (оповіщення органів публічної влади) та зазначається, що правом заборони мирного зібрання володіє лише суд. Конституцією чітко визначено лише одну умову заборони. Суд може заборонити захід лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку.

Далі перейдемо до безпосереднього розгляду поняття терміна «національна безпека». Визначення його знаходимо в Законі України «Про громадський порядок»: це обумовлена потребами суспільства система врегульованих правовими та іншими соціальними нормами відносин, що складаються у громадських місцях в процесі спілкування людей, і яка має на меті забезпечення спокійної обстановки суспільного життя, нормальних умов для праці і відпочинку людей, для діяльності державних органів, а також підприємств, установ та організацій [146, с. 57].

Спірним залишається питання, чи підпадають під охорону Конституції інфраструктурні об'єкти, які встановлюються під час мирних зібрань (місця для відпочинку та приймання їжі, інформаційні стенди, трибуни для виступів тощо). Іншими словами, чи поширюються на них положення нормативних актів, які регулюють порядок організації та проведення мирних зібрань? Це питання набуває особливої актуальності під час багатоденних масових мирних зібрань. Відповідаючи на нього, необхідно виходити з того, що гарантоване Конституцією положення про свободу вибору форм та видів мирних зібрань однаково поширюється і на всі інші заходи, які покликані забезпечити належне проведення мирного зібрання. Таким чином, без додаткових дозволів можуть бути встановлені будь-які інфраструктурні об'єкти, які є необхідним складовим елементом мирного зібрання і які мають на меті забезпечення демократичного формулювання та вираження громадської думки. Водночас організатори мирного зібрання мають отримати від компетентного органу дозвіл на встановлення об'єктів інфраструктури, які безпосереднім чином не пов'язані з організацією та проведенням такого зібрання, наприклад наметів для комерційної торгівлі сувенірною продукцією [133, с. 117].

В юридичній науці та судовій практиці доволі неоднозначно кваліфікують дії, пов'язані із встановленням інформаційних пунктів, які покликані сприяти поширенню брошур, листівок, флаєрів серед громадян. Як правило, такі заходи не повинні визнаватися мирним зібранням, оскільки в таких випадках відбуваються спеціально організовані заходи, спрямовані на поширення певної політичної або громадської ініціативи. Такі заходи не є мирним зібранням навіть у тому випадку, якщо навколо інформаційного пункту відбудеться тимчасове скупчення людей, оскільки останні не пов'язані спільною ідеєю, що є обов'язковою ознакою мирного зібрання [133, с. 117].

Отже підприємці та приватні особи, що мають на меті та здійснюють збори біля певних визначених місць задля інформації для обміну між собою певними позиціями та вподобаннями. Дані особи частіше за все збираються у відповідних місцевостях у вигляді певних скупчень [1, с. 98], а не для здійснення конституційного прав на мирні масові заходи.

Іншу позицію можемо висловити до інформаційних палаток, що можуть бути використані під час мирних масових заходів, наприклад, політичного спрямування задля опитування громадськості, роздачі певних агітаційних матеріалів, а також навіть роздачі теплого чаю чи кави для учасників мітингу. такі заходи будуть охоронятися статтею 39 Основного закону України, оскільки мають всі наявні законодавчо визначені ознаки мирного масового заходи та їх можна назвати чітким комунікаційним елементом між політичною силою та учасниками мітингу. також вони мають інформативну спрямованість, маючи на меті донести до учасників певну інформацію у вигляді газет, програм, листівок, флаєрів, брошур тощо.

З огляду на це деякі місцеві органи влади, з метою врегулювання даного питання, використовують ще одне положення, яке формально не стосується права на мирні зібрання, а саме відносно встановлення на території міст «малих архітектурних форм» [174]. Такі положення ухвалені міськими Радами багатьох українських міст, зокрема Києва та Донецька.

«Малі архітектурні форми» – кіоски, ларьки, намети й інші невеликі за розміром споруди. Такі «форми» мають функціонувати доволі тривалий час [135, с. 3]. Установлення таких «форм», безумовно, має підлягати регулюванню з боку органів місцевої влади. Але в Україні є традицією проведення акцій протесту у формі наметових містечок. Правове регулювання встановлення наметових містечок має здійснюватись у межах положень про право на мирні зібрання, а не в межах положень про «малі архітектурні форми».

Ураховуючи недосконалість нормативних актів, що досліджуються, та численні конфлікти, що виникають при їх застосуванні, вкрай необхідним є прийняття спеціального закону, який би визначив порядок організації та проведення масових заходів, а головне – чітко визначив би порядок та умови обмеження права громадян на свободу зібрання [105, с. 10].

Проекти законів із даного питання неодноразово подавалися на розгляд до Верховної Ради України [149; 160; 162; 164; 166; 168; 175]. На жаль, усі ці проекти далі другого читання не проходили і направлялися на доопрацювання.

В юридичній науці ведуться дослідження різних аспектів проблеми забезпечення прав громадян. Посиленню адміністративно-правової охорони прав і свобод громадян може сприяти також запровадження адміністративної відповідальності за діяння, які завдають шкоди новим суспільним відносинам. А.Т. Комзюк як раціональне вирішення цього питання пропонує необхідне включення окремої глави «Адміністративні правопорушення, які посягають на права і свободи громадян» до Кодексу України про адміністративні правопорушення [45, с.403].

З метою виходу із ситуації, що склалася на місцях, місцеві Ради депутатів почали приймати локальні акти, що визначали порядок проведення масових заходів. Такі акти були прийняті в містах Києві, Харкові, Львові та деяких інших. Одним із найбільш опрацьованих було рішення Київської міської Ради від 24.06.1999 р. № 317/418 «Про визначення порядку

організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурного, просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру» [138]. Дане рішення, а саме його п. 5, передбачає чотири підстави, за наявності яких проведення «заходу» може бути заборонено судом за поданням заінтересованої сторони.

Проте, наприклад, «Тимчасове положення про порядок розгляду міськвиконкомом питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у місті Харкові», ухвалене Харківською міською радою 7 березня 2004 р. (№221), діє й досі і прямо посилається на Указ СРСР від 28.07.1988 р.: «Тимчасове положення про порядок розгляду міськвиконкомом питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій розроблено відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР (що діяло на території України відповідно до постанови Верховної Ради України від 12.09.1991 «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР»)» [201].

Таким чином, Харківська міськрада фактично взяла на себе повноваження Конституційного Суду України, вирішивши, що згаданий Указ відповідає Конституції України.

Узагальнюючи, можемо зазначити, що основною проблемою адміністративно-правового регулювання такої соціальної поведінки населення, як зібрання, мітинги, вуличні походи та демонстрації, є створення механізму реалізації зазначених прав, який би дозволив повно та всеосяжно дотримуватись прав і свобод одних груп громадян при мінімальних незручностях для інших, але при забезпеченні безпеки для всіх. З урахуванням цього нами досліджувалося ставлення співробітників органів внутрішніх справ до забезпечення прав і свобод та безпеки громадян під час проведення масових заходів.

Результати анкетного опитування засвідчили, що 80% зазначених співробітників вважають, що невиправдана заборона проведення зібрань,

мітингів, демонстрацій призводить до надмірного загострення відносин між співробітниками поліції та громадянами; 72% вважають, що в органах внутрішніх справ склалася практика непродуманого залучення великої кількості співробітників поліції для охорони громадського порядку під час проведення масових заходів на шкоду іншим напрямам роботи, тоді як досвід розвинених країн свідчить про зовсім іншу практику. Наприклад, за американськими стандартами, оптимальна кількість поліцейських у формі вираховується з розрахунку 15-20 осіб на 10 тис. учасників чи глядачів [117, с. 11].

Більшість опитаних співробітників (86%) вважають, що необхідно надати максимальну свободу на проведення масових заходів, але відповідальність за підтримання громадського порядку покласти на організаторів заходів, а в окремому законі чітко визначити обґрунтовані підстави та регламент заборони проведення масового заходу.

Максимальна свобода на проведення масових заходів, з одного боку і можливість заборони їх проведення, з іншого, не є протиріччям. Саме такий підхід виражений у міжнародних актах. Таким чином, Пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966 і ратифікований Президією Верховної Ради СРСР 18.09.1973 (на території СРСР і України як складової частини, почав діяти з 23 березня 1976 р.), у ст. 21 зазначає: «Визнається право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які встановлюються відповідно до закону і які необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної або громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моралі населення або захисту прав і свобод інших осіб» [47].

Усе вищевикладене надає можливість сформулювати такі висновки відносно становлення та розвитку інституції мирних зібрань в Україні:

- аналіз нормативно-правових актів, що діяли на території України, свідчить, що, хоча держава і включала право мирних зібрань до системи демократичних прав і свобод громадян, але всі заходи з його реалізації

здійснювались із дозволу та під державним і партійним контролем. Ініціатива громадян із даного питання не допускалася і каралася;

- практичний досвід проведення масових заходів виявив життєву необхідність прийняття спеціального нормативно-правового акта, який би визначав механізм реалізації цього права громадян, а головне – обґрунтований порядок його обмеження в інтересах суспільства;

- правові втілення щодо мирних зібрань в Україні регулюються Основним законом України, постановами та декретами вітчизняного і зарубіжного законодавства, застосування яких призводить до численних колізій на практиці, що і зумовлює необхідність прийняття специфічного закону, який би регулював адміністративно-правовий режим щодо здійснення мирних зібрань. Статтею 39 Конституції України передбачається завчасне сповіщення органів виконавчої влади про проведення мирних зібрань, проте не має чіткого регламентування строків цього сповіщення. Саме через відсутність конкретно визначених строків для оповіщення про проведення мирних зібрань виникає абсолютне різне застосування даної конституційної норми;

- обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися так, як зазначає Основний закон: «лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку»;

- недосконалість сучасного стану правового регулювання порядку організації і проведення мирних заходів має наслідком незрозумілу практику правозастосування.

Наголошено, що предметна сутність та зміст масових мирних публічних заходів тісно переплітається як з метою їх проведення, так і з їх видом (політичного чи неполітичного характеру). Більше того, суттєві відмінності можна помітити лише між предметами публічних мирних зібрань масового характеру політичного та неполітичного спрямування, оскільки в першому випадку – формування та вільне публічне вираження спільного ставлення учасників заходу до питань та проблем, які мають соціально-

політичне значення, а в другому – щодо задоволення особистих загальних прав, свобод, потреб та інтересів осіб. Саме тому, автором зроблено висновок, що предмет масових мирних публічних зібрань з політичною спрямованістю майже тотожний.

Визначено головні ознаки предмету масового мирного публічного заходу з політичним спрямуванням: 1). це питання (коло питань, подія, рішення, проблема тощо), що становить спільний інтерес для більшості або ж задля усіх учасників; 2). наявність соціально-значимої зацікавленості; 3). наявність громадського вирішення або задля привернення уваги органів публічної влади та громадського інтересу. Підсумовуючи матеріали дослідження, нами сформовано власну думку щодо предмету загальних зборів громадян, що суттєво відрізняється від предмету інших видів масових мирних зібрань політичної спрямованості, оскільки відповідні масові мирні зібрання проводяться з метою привернення уваги громадськості до тих чи інших важливих питань загальнодержавного або місцевого значення, або як форма громадянського протесту на дії чи рішення суб'єктів публічно-владних повноважень.

1.3. Суб'єкти забезпечення мирних зібрань

Дослідження предмета мирних публічних зібрань дозволить більш глибоко проникнути в їх сутність, з'ясувати їх специфіку. Адже, як слушно зазначає у зв'язку з цим С.А. Авак'ян, конституційне право громадян на масові заходи має свою предметну й організаційну сутність [3, с. 620]. З огляду на предметну сутність реалізація права на проведення маніфестації може виражатися у вигляді протесту проти політики і дій влади або вираження солідарності з владою чи може не мати відношення до влади взагалі. Сенс права на маніфестації більш за все зумовлений так званим

протестним ставленням, коли люди незадоволені політикою влади. Виходити на маніфестації з метою прославлення влади і системи було прийнято в радянський період. Не можна виключати подібних заходів і в наш час, але не заради цього закріплене це право в Конституції. Маніфестаційні заходи, на яких про владу не думають, також можливі. Частіше за все це зібрання, де громадяни обговорюють поточні справи, мітинги, походи, демонстрації, під час яких виражається ставлення до своїх політичних противників, а також до міжнародних подій [3, с. 620]. На це ж звертає увагу В.В. Речицький: «Я ще хотів би підкреслити, що йдеться про політичне право. А політичне право – це сфера взаємовідносин громадян і держави. І зрозуміло, що більшість мітингів виникає не для того, щоб славословити державу, а через те, що громадян не задовольняє щось у цій державі з боку її керівників» [133, с. 62].

А.Ф. Ноздрачов вважає, що предметом масових публічних заходів може бути як суспільна підтримка й схвалення дій та рішень органів влади, так і протест проти них [114, с. 12-22]. Усі названі дослідники, як бачимо, приділяють предмету масових публічних заходів суттєву увагу. Насамперед слід зазначити, що предметом масових публічних заходів є коло питань, щодо спільного, публічного й вільного розгляду яких, або з метою привернення уваги до яких вони організовуються і проводяться, або певні публічні дії, які задовольняють спільні індивідуальні й колективні інтереси їх учасників. Тобто предметна сутність та зміст масових публічних заходів тісно переплітаються як з метою їх проведення, так і з їх видом (політичного чи неполітичного спрямування). Більше того, суттєві відмінності можна помітити лише між предметами публічних масових зібрань політичного спрямування та неполітичних масових зібрань, оскільки в першому випадку мову можна вести про формування і вільне публічне вираження спільного ставлення їх учасників до питань і проблем, що мають, як правило суспільно-політичне значення, а в другому – про задоволення спільних прав, свобод, інтересів чи потреб їх учасників [99, с. 15-19].

На нашу думку, предметна сутність та зміст масових мирних публічних заходів тісно переплітається як з метою їх проведення, так і з їх видом (політичного чи неполітичного характеру). Більше того, суттєві відмінності можна помітити лише між предметами публічних мирних зібрань масового характеру політичного та неполітичного спрямування, оскільки в першому випадку – формування та вільне публічне вираження спільного ставлення учасників заходу до питань та проблем, які мають соціально-політичне значення, а в другому – щодо задоволення особистих загальних прав, свобод, потреб та інтересів осіб. Саме тому автором зроблено висновок, що предмет масових мирних публічних зібрань з політичною спрямованістю майже тотожний.

А.М. Колодій і А.Ю. Олійник наголошують на тому, що вказане право дає громадянам можливість «протидіяти будь-яким антидемократичним проявам, порушенням прав людини» [44, с. 193].

Окремо слід зазначити, що право на масові публічні заходи дуже тісно пов'язане з іншим конституційним правом кожної людини – правом на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, закріпленим ч. 1 ст. 34 Основного Закону України [81; 99, с. 15-19]. Адже без свободи думки і свободи слова проводити будь-які публічні масові заходи неможливо, оскільки втрачається сам їх сенс. Тобто без вільного висловлення учасниками масових заходів своїх думок (поглядів, переконань), свого ставлення до питань, щодо яких проводиться цей захід, без можливості вільного обговорення та обстоювання своєї позиції мета, роль та значення будь-якого заходу зводяться нанівець. Як слушно зазначають М.В. Баглай та Б.М. Габричідзе, «...у свободи слова спільна доля з демократією: коли знищують одну, то закінчується й інша» [7, с. 183; 198]. А отже, до предмета масових публічних заходів можна віднести і право вільно виражати свої погляди й переконання відкритим, публічним шляхом.

Таким чином, виокремимо головні ознаки предмета масового мирного публічного заходу з політичним спрямуванням: 1) це питання (коло питань,

подія, рішення, проблема тощо), що становить спільний інтерес для більшості, або ж для всіх учасників; 2) наявність соціально значимої зацікавленості; 3) наявність громадського вирішення або для привернення уваги органів публічної влади та громадського інтересу.

Виходячи з цього, предмет масових публічних заходів політичного спрямування можна визначити як коло питань (дії, події, рішення, проблеми), що суттєво відрізняються від предмета інших видів масових мирних зібрань політичної спрямованості, оскільки відповідні масові мирні зібрання проводяться з метою привернення уваги громадськості до тих чи інших важливих питань загальнодержавного або місцевого значення, або як форму громадянського протесту щодо дії чи рішення суб'єктів публічно-владних повноважень. Слід зазначити, що проведений аналіз різних видів масових публічних заходів свідчить про суттєву залежність їх предмета від їх конкретного виду та змістовної спрямованості. Так, наприклад, предметом загальних зібрань громадян за місцем проживання є найбільш важливі питання місцевого значення. Предметом зібрань, що проводяться громадянами України відповідно до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», зокрема, є: а) обговорення питання стосовно доцільності проведення референдуму; б) створення ініціативних груп зі збору підписів на підтримку проведення референдуму; в) формулювання питань, які пропонується на нього винести. Предметом зборів виборців чи мітингів, які проводяться відповідно до Законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», є: а) донесення до виборців інформації про головний зміст передвиборчих програм кандидатів та (або) політичних партій, їх виборчих блоків; б) відкрите публічне обговорення цих програм та якостей кандидатів; в) проведення дебатів, дискусій; г) формування в учасників внутрішнього переконання (індивідуального чи спільного) в

необхідності голосування за виборчий список певної політичної сили чи певного кандидата тощо [99, с.170].

Разом із тим на сьогодні в Україні досить повно нормативно визначено лише предмет загальних зборів громадян за місцем їх проживання. Виходячи з положень законодавства, що регулює цей вид масових публічних заходів, і враховуючи функціональну спрямованість загальних зборів громадян за місцем проживання, можемо зробити висновок, що такий захід проводиться з метою обговорення найважливіших питань місцевого життя. До таких найважливіших питань, що можуть бути предметом розгляду загальних зборів громадян, слід віднести: а) розгляд питань, що віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування, та внесення пропозицій і зауважень щодо них до відповідних органів та організацій; б) обговорення проектів рішень місцевих рад із важливих питань місцевого життя; в) заслуховування інформації працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; г) інформування населення про прийняті рішення Рад та їх виконавчих органів, хід їх виконання, про Закони України та інші нормативні документи, що безпосередньо стосуються інтересів громадян; д) вибори громадських комітетів і рад самоуправління; затвердження їх статутів, структури, штатів; є) вирішення питань про передачу чи продаж об'єктів комунальної власності, які мають особливо важливе значення для життєдіяльності даної громади; вирішення інших фінансових питань; внесення пропозицій про встановлення або відміну радою місцевих податків і зборів, оголошення місцевих добровільних позик; ж) обговорення питань, пов'язаних з екологічними та техногенними катастрофами, ліквідацією їх наслідків, заслуховування інформації виконавчих органів відповідних рад про стан екології та заходи щодо його поліпшення; з) внесення пропозицій про проведення місцевого референдуму, створення ініціативних груп для збирання підписів громадян [144]. Таким чином, питання, які можуть розглядатися на загальних зборах

громадян, належать до сфери загальних інтересів членів відповідної територіальної громади. Одночасно більшість чи навіть усі із зазначених вище питань чи окремі їх аспекти можуть бути й предметом будь-якого іншого масового політичного заходу, закріпленого ст. 39 Конституції України [81].

Але, як правило, предмет загальних зборів громадян суттєво відрізняється від предмета інших видів масових заходів політичного характеру, оскільки зазначені масові заходи проводяться з метою привернути увагу громадськості до тих чи інших важливих питань загальнодержавного або місцевого значення, або як форма громадянського протесту на дії чи рішення суб'єктів публічно-владних повноважень. У даному випадку важливим є саме суспільно-політичний резонанс від проведеного масового зібрання, а не його правові наслідки [98, с. 65-72].

У межах нашого дослідження важливо з'ясувати, чи існують якісь обмеження щодо кола питань, які можуть бути предметом масових публічних заходів політичного спрямування? Дати відповідь на це запитання дозволяє, на наш погляд, системний аналіз норм Конституції України. Як уже зазначалося, відповідно до ч. 1 ст. 19 Основного Закону України «...ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством», чи, інакше кажучи, громадяни, їх об'єднання та інші інститути громадянського суспільства можуть робити будь що, якщо це прямо не заборонено Конституцією та Законами України [81]. У даному випадку діє загальновідомий правознавцям принцип: «дозволено все, що прямо не заборонено законом».

Виходячи з цього робимо обґрунтований, як на наш погляд, висновок, що предметом масових публічних заходів політичного спрямування можуть бути будь-які питання, окрім тих, які прямо заборонені Конституцією та Законами України. Разом із тим аналіз конституційних положень свідчить, що пряма заборона розглядати під час зібрань, мітингів, демонстрацій та походів якісь певні питання в Основному Законі відсутня.

Проте, відповідно до ч. 2 ст. 39, підставою для судового обмеження в реалізації права на масові публічні заходи може бути необхідність запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я населення або захист прав і свобод інших людей. І хоча ці обмеження встановлено насамперед як, власне, гарантію забезпечення права громадян на масові заходи, на нашу думку, їх можна розглядати і як обмеження щодо предметного змісту цього права. Окрім того, оскільки право на масові публічні заходи є однією з форм реалізації права вільно виражати свої погляди і переконання, до обмежень предметного змісту масових публічних заходів слід віднести й обмеження, передбачені ч. 3 ст. 34 Конституції України: «Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і незалежності правосуддя» [81].

Відповідно до Закону України «Про інформацію» інформація не може бути використана для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини (ст. 46) [151]. Також, на наш погляд, обмеження, передбачені ст. 37 Конституції України, варто екстраполювати й на предмет масових публічних заходів, зокрема щодо «незаконного захоплення державної влади», «пропаганди війни, насильства», «посягання на права і свободи людини, здоров'я населення». Так само організатори та учасники масових публічних заходів мають дотримуватися вимог, що випливають із Закону України «Про захист суспільної моралі» [148].

Таким чином, предметом масових публічних заходів, зокрема, не можуть бути заклики: а) до невиконання або порушення Конституції України та законів України; б) до заворушень, до вчинення дій, що можуть завдати

шкоди інтересам національної безпеки, до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, до вчинення діянь, передбачених Кримінальним кодексом України як злочини; в) до посягання на права і свободи, честь і гідність людини і громадянина, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, до вчинення дій, що можуть завдати шкоди здоров'ю населення; г) спрямовані на розголошення інформації, одержаної конфіденційно, д) спрямовані на підрив авторитету й незалежність правосуддя.

Оскільки аналіз предмета масових публічних заходів релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру перебуває поза межами нашої роботи, зазначимо, що їх предметом можуть бути: а) релігійні потреби, традиції, обряди, проповіді, настанови; б) потреби у сфері мистецтва (музикального, образотворчого, хореографічного, циркового, естрадного тощо), тобто музикальні твори, твори образотворчого мистецтва, естрадні, танцювальні, циркові номери та покази тощо; в) потреби в спортивних змаганнях; г) конкурси, покази (визначення кращих у певній сфері, у певній професії тощо) та ін.

Отже, аналіз права громадян на участь у масових публічних заходах буде неповним без з'ясування особливостей їх суб'єктного складу, тобто без визначення кола їх учасників, оскільки серцевиною правового порядку є особа, її інтереси, прагнення, життєві потреби, які отримують своє юридичне оформлення в правах і свободах, обов'язках та відповідальності громадянина і реалізуються в міжособистісних зв'язках та у відносинах із державою та суспільством [89, с. 27]. Адже саме особистість, що здійснює своє право на самореалізацію, є основоположною умовою існування і громадянського суспільства, і правової держави. Як суб'єкт правового суспільства та держави особистість постає громадянином, який вирізняється серед інших почуттям високої громадянської відповідальності та патріотизму [200, с. 5]. В.Я. Тацій у зв'язку з цим зазначає, що формування правової держави передбачає як мінімум дві важливі складові: 1) розгалужену та

несуперечливу систему законодавства та 2) високу правосвідомість громадян [200, с. 3]. А Н.О. Богданова вважає, що особистість є ланкою, що поєднує державу та суспільство і є в правовому спілкуванні кінцевою й головною метою функціонування державних структур і правових інститутів. Це стає тим більше очевидним, якщо брати до уваги тенденцію гуманізації конституційного права, яка притаманна сучасному етапу його розвитку в демократичних державах [11, с. 53].

На наше переконання, усіх суб'єктів масових публічних мирних зібрань варто поділяти на певні категорійні групи, як-то: ініціатори; організатори; безпосередні учасники; органи Національної поліції та громадського порядку під час мирних масових зібрань.

На наш погляд, у процесі проведення мирного публічного заходу також може виникати і специфічний суб'єкт – особи, які з різних причин опинилися саме в безпосередньому місці проведення заходу або проживають поруч із ним. Факультативним і одночасно особливим суб'єктом правовідносин, що можуть виникнути після надходження від організаторів повідомлення про намір провести масовий публічний захід, можна вважати й суд.

Ініціатори масових заходів – це конкретні фізичні особи або групи осіб (громадські організації, політичні партії, трудові колективи та ін.), які виявляють ідею (пропозицію) проведення певного заходу або ідею публічного обговорення суспільно значущого питання взагалі (без зазначення виду масового публічного заходу) з метою висловлення солідарності, підтримки, протесту чи інших проявів ставлення громадськості до певної події, дії, рішення, явища чи процесу. Слід зазначити, що досить часто ініціатори масового публічного заходу можуть набувати і статусу його організаторів.

Головні ознаки предмету масового мирного публічного заходу з політичним спрямуванням: 1). це питання (коло питань, подія, рішення, проблема тощо), що становить спільний інтерес для більшості, 11 або задля усіх учасників; 2). наявність соціально-значимої зацікавленості; 3). наявність

громадського вирішення або задля привернення уваги органів публічної влади та громадського інтересу.

Підсумовуючи матеріали дослідження, сформовано власну думку щодо предмету загальних зборів громадян, що суттєво відрізняється від предмету інших видів масових мирних зібрань політичної спрямованості, оскільки відповідні масові мирні зібрання проводяться з метою привернення уваги громадськості до тих чи інших важливих питань загальнодержавного або місцевого значення, або як форма громадянського протесту на дії чи рішення суб'єктів публічно-владних повноважень.

На наш погляд, в процесі проведення мирного публічного заходу також може виникати і специфічний суб'єкт – особи, які з різних причин опинилися саме в безпосередньому місці проведення заходу чи проживають поруч з ним

Наступним і одночасно найважливішим суб'єктом масових публічних заходів є їх безпосередні учасники. Особливістю конституційного регулювання політичних прав і свобод в Україні є те, що всі вони, окрім права на звернення, закріплюються виключно за громадянами України. Виходячи з конституційного регулювання, можна зробити висновок про те, що за іноземцями й особами без громадянства в Україні не визнається більшість політичних прав, у тому числі й права на участь у масових заходах. Адже, за Конституцією України, якщо статтю 39 сприймати, розуміти й тлумачити буквально, суб'єктами масових публічних заходів політичного характеру можуть бути виключно громадяни України, що, на наш погляд, не повністю відповідає міжнародним стандартам.

Так, Загальною декларацією прав людини від 10.12.1948 р. закріплено: «Кожна людина має право на свободу мирних зібрань і асоціацій» (ст. 20) [30]. Міжнародним пактом про громадянські і політичні права від 16.12.1966 встановлено: «Визнається право людини на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, окрім тих, які встановлюються законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я й моральності

населення чи захисту прав та свобод інших осіб» (ст. 21) [112]. За ст. 11 Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод від 04.11.1950 «...кожен має право на свободу мирних зібрань і асоціацій» [47].

На таку невідповідність вітчизняного конституційного регулювання права на масові публічні заходи головним вимогам міжнародних документів звертають увагу й інші дослідники. Зокрема, аналізуючи окремі законопроекти з цього питання, Р.Б. Тополевський наголошує: «Цікаво також, що стаття 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод передбачає свободу мирно збиратися для кожного, а стаття 39 Конституції України передбачає його лише для громадян України. Обидва законопроекти щодо проведення мирних масових заходів, що розглядалися Верховною Радою, вважають за необхідне не помічати цієї особливості і, віддаючи перевагу тексту Конвенції, передбачають поширення їхньої дії на громадян, іноземців та осіб без громадянства» [203, с. 16]. П.М. Рабінович переконаний, що в процесі оновлення Конституції України в одинадцяти її нормах, серед яких зазначена й ч. 1 ст. 39, слід замість терміна «громадянин» вживати слово «людина», на цьому він зосереджував увагу в багатьох своїх працях [179, с.117; 180, с. 99].

Іноземці та особи без громадянства вважаються суб'єктами права на масові публічні заходи і в конституціях багатьох зарубіжних держав. Положення про те, що правом на масові публічні заходи можуть користуватися й іноземці та особи без громадянства, підтверджується і правовою позицією Європейського Суду з прав людини, вираженою, зокрема, у справі «Сісс проти Франції». Стосовно заявниці, яка була серед двохсот інших нелегальних мігрантів, які проживали у Франції й захопили в знак протесту церкву св. Бернара в Парижі, Європейський суд вказав, що та обставина, що заявниця – незаконний іммігрант, не є достатньою підставою для порушення її права на свободу мирних зборів [189].

Таким чином, суб'єктами масових публічних заходів, на наш погляд, мають бути визнані й іноземці та особи без громадянства. У зв'язку з цим, з

метою приведення Конституції України у відповідність до міжнародних стандартів, вважаємо за необхідне редакційно змінити частину 1 статті 39 Основного Закону України, виклавши її так: «Кожен має право на свободу мирних зборів, мітингів, походів, демонстрацій, про час і місце проведення яких організатори зобов'язані завчасно сповіщати органи місцевого самоврядування. Право на пікетування гарантується». А на законодавчому рівні слід деталізувати поняття мирного характеру масових публічних заходів, дати легальне визначення всіх їх різновидів, визначити термін завчасного сповіщення, коло суб'єктів, їх правовий статус, повноваження, відповідальність тощо.

Разом із тим, як свідчить практика, проведення різноманітних масових заходів політичного характеру завжди ініціюється тими чи іншими політичними силами, окремими соціальними групами чи конкретними особами, які, в ідеалі, залучають до цих заходів своїх одно партійців, прихильників чи однодумців або ж мають докласти суттєвих ідеологічних та організаційних зусиль для залучення до них значної кількості політично активних громадян. Адже саме масовий характер таких заходів є одним із найбільш вагомих аргументів для привернення уваги громадськості та органів влади до проблем, відповідно яких вони проводяться. Утім на практиці ми спостерігаємо, що досить часто учасниками мітингів або демонстрацій, що проводяться політичними силами різного, і навіть протилежного ідеологічного спрямування є одні й ті ж самі особи чи групи осіб. Тому вести мову про їх ідейну мотивацію навряд чи доречно взагалі. Поза всяким сумнівом, у даному випадку має місце фінансова чи інша матеріальна зацікавленість таких постійних учасників масових публічних заходів. Про це свідчать і повідомлення засобів масової інформації. Таким чином, ініціаторів, організаторів та учасників масових публічних заходів можна поділити на: а) реальних (які беруть у них участь за внутрішнім переконанням); б) псевдо учасників (удаваних, нікчемних).

Як випливає з вимог ч. 2 ст. 39 Конституції України, обов'язковими суб'єктами, що вступають у правовідносини щодо організації, проведення масових публічних заходів і забезпечення громадського порядку й безпеки під час їх проведення, є органи державної влади та їх посадові особи, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, а також органи державної виконавчої влади, на які покладається обов'язок забезпечувати громадський порядок і безпеку учасників масових заходів та інших осіб [81].

Вивчаючи предметну сутність та зміст масових мирних публічних заходів, ми дійшли до висновку, що він тісно переплітається як з метою їх проведення, так і з їх видом (політичного чи неполітичного характеру).

Відмінності можна помітити лише між предметами публічних мирних зібрань масового характеру політичного та неполітичного спрямування, оскільки в першому випадку – формування та вільне публічне вираження спільного ставлення учасників заходу до питань та проблем, які мають соціально-політичне значення, а в другому – щодо задоволення особистих загальних прав, свобод, потреб та інтересів осіб.

Робимо висновок, що предмет масових мирних публічних зібрань з політичною спрямованістю майже тотожний.

Визначено головні ознаки предмету масового мирного публічного заходу з політичним спрямуванням: 1). це питання (коло питань, подія, рішення, проблема тощо), що становить спільний інтерес для більшості, або задля усіх учасників; 2). наявність соціально-значимої зацікавленості; 3). наявність громадського вирішення або задля привернення уваги органів публічної влади та громадського інтересу.

Між тим на практиці посадові особи, до компетенції яких законодавчо віднесено відповідні повноваження, інколи намагаються знайти хоча б якісь аргументи та підстави для того, щоб у судовому порядку заборонити їх проведення. Такі приклади є наочними показниками рівня політичної культури відповідних посадовців, яких лякає й постійно бентежить масова політична активність громадян, вона видається їм надмірною й непотрібною.

Окрему увагу слід звернути на таких факультативних суб'єктів відносин, що складаються в процесі реалізації права на мирні зібрання, як суди. Як уже зазначалося, згідно з Конституцією України обмеження на проведення таких заходів може бути встановлено виключно рішенням суду і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Поза всяким сумнівом, зазначені конституційні підстави для судового обмеження реалізації права громадян на мирні зібрання є оціночними і разом із тим всеосяжними. Проте, на наш погляд, Основний Закон чітко визначає, що суд може, по-перше, заборонити проведення конкретного мітингу, пікету, демонстрації, а не взагалі будь-яких масових публічних заходів на певний строк чи в будь-якому місці назавжди; а по-друге, у судовому рішенні мають бути зазначені конкретні аргументи щодо заборони їх проведення. На практиці ж часом суди виносять рішення, якими взагалі забороняють проведення будь-яких масових заходів у певному місці населеного пункту, чим фактично перебирають на себе нормотворчі функції, або забороняють конкретний масовий захід із підстав, встановлених Конституцією, але без необхідних доказів наявності таких загроз [99, с. 169-170].

Усе вищевикладене надає можливість сформулювати такі висновки:

- предметна сутність та зміст масових мирних публічних заходів тісно переплітається як з метою їх проведення, так і з їх видом (політичного чи неполітичного характеру).

- суттєві відмінності можна помітити лише між предметами публічних мирних зібрань масового характеру політичного та неполітичного спрямування, оскільки в першому випадку – формування та вільне публічне вираження спільного ставлення учасників заходу до питань та проблем, які мають соціально-політичне значення, а в другому – щодо задоволення особистих загальних прав, свобод, потреб та інтересів осіб.

Робимо висновок, що предмет масових мирних публічних зібрань з політичною спрямованістю майже тотожний.

Визначено головні ознаки предмету масового мирного публічного заходу з політичним спрямуванням: 1). це питання (коло питань, подія, рішення, проблема тощо), що становить спільний інтерес для більшості, або задля усіх учасників; 2). наявність соціально-значимої зацікавленості; 3). наявність громадського вирішення або задля привернення уваги органів публічної влади та громадського інтересу.

Підсумовуючи матеріали дослідження, сформовано власну думку щодо предмету загальних зборів громадян, що суттєво відрізняється від предмету інших видів масових мирних зібрань політичної спрямованості, оскільки відповідні масові мирні зібрання проводяться з метою привернення уваги громадськості до тих чи інших важливих питань загальнодержавного або місцевого значення, або як форма громадянського протесту на дії чи рішення суб'єктів публічно-владних повноважень.

1.4. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання реалізації права громадян на мирні зібрання

У конституціях та конституційних актах зарубіжних держав право громадян на участь у масових публічних заходах та механізм його реалізації отримали досить своєрідне закріплення. Підходи до способу закріплення цього права суттєво відрізняються в різних країнах, і саме тому важко було обрати єдиний критерій для певного групування та дотримання логічного й послідовного викладу відповідних фрагментів конституційних текстів. У процесі дослідження зазначені конституційні положення систематизувалися одночасно за двома критеріями. По-перше, відповідно до класифікації Основних Законів на: 1) конституції держав зі сталою демократією та

давніми демократичними традиціями; 2) конституції європейських постсоціалістичних держав; 3) конституції пострадянських республік.

Частково було враховано також виокремлення головних етапів конституційного розвитку сучасних держав, якого дотримується Ю.А. Юдін [219, с.67]. Другим критерієм стало виокремлення тих конституцій, які закріплюють свободу мирних зібрань як окреме право, і тих конституцій та конституційних актів, які зазначене право закріплюють одночасно з правом на об'єднання (асоціації) або в сукупності та взаємозв'язку з іншими правами.

Особливого значення, безумовно, набуває аналіз конституцій країн зі сталою демократією та давніми демократичними традиціями, досвід конституційного регулювання яких для України безперечно має бути корисним, вартим уваги та подальшого використання в процесі вдосконалення правового механізму забезпечення права громадян на масові публічні заходи. У цій же частині розглядалися й конституції деяких держав, які досить умовно можна віднести до категорії держав із давніми демократичними традиціями [34, с. 87]. Це, зокрема, Турецька Республіка, Республіка Кіпр та деякі інші, які ще й сьогодні, маючи немало складних внутрішньополітичних проблем, все ж таки зуміли уникнути згубного для сучасної демократії впливу тоталітарного політичного режиму – такого, як зазнали на собі держави колишнього соціалістичного табору.

На конституційному рівні свободу зібрань уперше було закріплено ст. 16 Білю про права Конституції Пенсільванії [188, с.96], ухваленій 28.09. 1776 року. В Основному Законі США це право закріплювалося з ухваленням Білю про права й, зокрема, Першої поправки до Конституції США [73, с. 40], яка й дотепер разом із численними судовими рішеннями становить усталену юридичну основу для реалізації зазначеного права громадянами, для вияву їх політичної активності. До речі, у Першій поправці до Конституції США зазначається, що Конгрес не має права видавати закони, що «...обмежують... право народу збиратися мирно» [73, с. 46].

Варто також зазначити, що саме масові події, відомі під назвою «Бостонське чаювання», стали початком Американської революції та, у кінцевому результаті, здобуттям незалежності Сполученими Штатами Америки. Причому на спонтанному мітингу протесту проти несправедливої та грабіжницької політики британського уряду в галузі поставок чаю в грудні 1773 р. було ухвалено рішення про непокору Британії та знищення партії чаю. На знак протесту весь чай, загальна вага якого становила 45 тонн, була викинута за борт вантажного судна. Настала політична криза, яка спричинила війну американських колоній за незалежність. Саме тому право на мирні збори в американській конституційно-правовій та політичній думці традиційно відноситься до найбільш шанованих і таких, що мають особливе значення, а тому потребують найбільшої уваги й захисту.

Як відомо, однією з найдавніших конституцій Європи є Конституція Норвезького Королівства 1814 р., що й обумовило досить своєрідне та оригінальне формулювання права на проведення масових публічних заходів у ч. 2 параграфа 99: «Уряд не має права застосовувати військову силу проти населення держави, окрім випадків її застосування у визначеній законом формі, коли будь-які збори загрожують громадському спокою й не розійдуться негайно після того, як громадянською владою будуть тричі голосно прочитані статті закону про заколот» [62, с. 655].

Суттєвої уваги праву на масові публічні заходи приділено і в Бельгії.

У ст. 26 Конституції 1831 р. передбачається: «Бельгійці мають право збиратися мирно та без зброї, дотримуючись законодавства, яке може регулювати здійснення цього права, але в будь-якому випадку без попереднього дозволу. Це положення не застосовується до зборів просто неба, на які повністю поширюється законодавство про поліцію» [49, с. 112]. Тобто йдеться про обов'язок поліції забезпечити підтримання правопорядку в громадських місцях із застосуванням примусових заходів та спеціальних засобів аж до фізичного впливу, але лише пропорційно загрозам, що

виникають, та відповідно до рівня, характеру й можливості локалізації безпорядків чи порушень.

Федеральний конституційний закон Австрійської Республіки 1920 р. визнав чинним Основний Закон держави 1867 р. «Про основні права громадян королівств і земель, представлених в імперській раді», відповідно до ст. 12 якого «...австрійські громадяни мають право зібрань і створення об'єднань. Здійснення цих прав регулюється спеціальними законами» [49, с. 94].

У Франції, з ухваленням Конституції 1958 р., підтверджено чинність Декларації прав людини й громадянина 1789 р. та Преамбули Конституції Франції 1946 р., завдяки яким вдалося зберегти дух лібералізму та свободи [77, с. 79], що завжди становив основу для різноманітних проявів політичної активності, і передусім шляхом проведення масових публічних заходів політичного та неполітичного характеру. Тобто право на мирні збори та проведення інших масових публічних заходів отримало лише опосередковане визнання через текст Декларації прав людини та громадянина 1789 р. Відомий французький конституціоналіст, колишній член Конституційної ради Франції Ф. Люшер дуже високо цінував значення свободи мирних зібрань для розвитку демократії, наголошуючи при цьому, що «...суть конституційного принципу зводиться до свободи зібрань без будь-якої необхідності надання попереднього оголошення», а далі підкреслював: «...але законом від 30 червня 1881 р. передбачені певні умови та обмеження (заборона проводити зібрання в громадському місці, заборона продовжувати зібрання понад визначений час, обмеження кількості учасників передвиборних зібрань, призначення бюро, якому доручається забезпечення порядку і т.ін.)» [122, с. 109]. Конституційна рада Франції, що виконує роль квазісудового органу конституційного правосуддя, 19 травня 1933 р. вирішила, що адміністративний орган може «...здійснювати заходи, яких потребує підтримка громадського порядку», і «координувати здійснення своїх владних повноважень із дотриманням свободи зібрань». На думку

Ф. Люшера, «...цей орган може, таким чином, і заборонити збори, але лише в тих випадках, коли така міра викликана серйозністю загрози для громадського порядку; необхідність здійснення такого заходу визначає суддя з адміністративних справ» [107, с. 109].

Своєрідний правовий механізм забезпечення масових заходів закріплено Конституцією Італійської Республіки 1947 р., відповідно до ст. 17 якої «...громадяни мають право збиратися мирно та без зброї. Для зібрань, включаючи зібрання в місцях, відкритих для публіки, попереднє повідомлення не вимагається. Про зібрання в громадських місцях має бути попередньо повідомлена влада, яка може їх заборонити лише з метою забезпечення безпеки та громадського порядку» [55, с. 111]. Як бачимо, конституційне закріплення права на участь у масових публічних заходах в Італії виглядає дещо суперечливим, оскільки в одному реченні стверджується, що в разі проведення зібрань «у місцях, відкритих для публіки, попереднє повідомлення не вимагається», а в наступному – на організаторів покладається обов'язок попередньо повідомляти про «збори в громадських місцях». Можливо, це пов'язано з не зовсім вдалим перекладом, хоча, скоріше за все, члени італійських Установчих зборів, які схвалили Конституцію Італійської Республіки 1947 р., розрізняють місця, відкриті для публіки (наприклад, кафе, бари, ресторани), і громадські місця (майдани, сквери, парки тощо).

Досить демократичне закріплення право громадян на участь у масових публічних заходах отримало в ст. 8 Конституції ФРН 1949 р., згідно з якою «...усі німці мають право збиратися мирно та без зброї без попереднього повідомлення чи дозволу». Разом із тим «...у разі зібрань просто неба це право може бути обмеженим законом або на основі закону» [118, с. 146]. З огляду на те, що на час ухвалення Конституції ФРН ще досить свіжими були в пам'яті переважної більшості громадян масові публічні заходи (зібрання, мітинги, демонстрації), що проводилися в 30-х рр. і супроводжувалися порушеннями прав громадян, одночасно сприяючи приходу до влади

націонал-соціалістів, таке демократичне за змістом закріплення зазначеного права сприймається як надто сміливе й навіть дещо ризиковане. Особливо з огляду на те, що громадяни Німеччини так і не змогли використати головні положення Веймарської конституції з метою недопущення узурпації влади канцлером та її абсолютизації, як це, власне, і сталося насправді. У зв'язку з цим варто нагадати, що «один із перших фашистських декретів від 4 лютого 1933 р., що отримав демагогічну назву «На захист німецького народу», заборонив проведення зібрань і демонстрацій» [101, с. 260]. Незабаром було скасовано свободу особи, слова, друку, спілок, але першою була заборона саме мирних зібрань. Утім Парламентська рада, яка складалася з 65 депутатів, обраних ландтагами земель, ухвалюючи Конституцію ФРН, все ж таки наважилася саме на таке закріплення права громадян на участь у масових публічних заходах, напевно, переконавшись в ефективності та результативності політики, спрямованої на подолання наслідків нацизму.

Важлива увага приділяється закріпленню правового механізму забезпечення права на масові заходи і в інших державах Європи. Так, за Конституцією Греції 1975 р. (ст. 11), «...греки мають право збиратися мирно та без зброї». А от «...поліція має право бути присутньою лише на публічних зібраннях просто неба. Зібрання просто неба можуть бути заборонені вмотивованим рішенням поліцейської влади в загальній формі, якщо є безпосередня загроза для громадської безпеки, або лише в межах певного району, якщо є загроза серйозних порушень соціального та економічного життя відповідно до закону» [66, с. 367].

Відповідно до ст. 21 Конституції Іспанії 1978 р. «...визнається право збиратися мирно та без зброї. Здійснення цього права не потребує завчасного дозволу». Однак «про зібрання в громадських місцях або маніфестації завчасно мають бути повідомлені органи влади, які мають право заборонити проведення цих заходів лише у випадках, коли такі заходи можуть призвести до порушення громадського порядку, що становлять загрозу людям або майну» [49, с. 275].

На конституційному рівні гарантується право громадян на масові публічні заходи і в Ірландії. У Конституції 1937 р. держава гарантує за умови дотримання громадського порядку і моралі «...право громадян збиратися мирно і без зброї». Разом із тим законом можуть бути передбачені заходи з метою попередження або контролю за зборами, які за законом визнаються такими, що порушують мир і безпеку або становлять загрозу загальним інтересам, а також з метою попередження або контролю за зборами поблизу будь-якої з палат парламенту» [49, с. 351].

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції Королівства Нідерландів 1983 р. «...гарантується право на проведення зібрань та демонстрацій за умови відповідальності за зловживання зазначеним правом у порядку, визначеному законом» [49, с. 478]. А в частині 2 ст. 9 Конституції передбачена можливість встановлення актом парламенту «...правил здійснення зазначеного права в інтересах захисту безпеки громадян, організації дорожнього руху, ліквідації та попередження безпорядків» [58, с. 614].

За Конституцією Королівства Данії 1953 р. (ст. 79), «...громадяни мають право проводити зібрання без попереднього дозволу, якщо вони не озброєні. Поліція має право бути присутньою на публічних зібраннях. Вуличні зібрання можуть бути заборонені, якщо вони становлять загрозу громадському порядку» [49, с. 312].

Досить оригінальним є закріплення права на проведення масових публічних заходів Конституцією Князівства Андорра 1993 р., відповідно до ст. 16 якої «...визнаються права зібрань та мирних маніфестацій з метою, дозволеною законами. Здійснення права маніфестації потребує попереднього інформування влади про те, що його реалізація не міститиме замаху на свободу пересування осіб та на майно» [56, с. 230].

Конституція Португальської Республіки 1976 р. у ч. 1 ст. 45 передбачила право на зібрання та маніфестації, згідно з яким «...громадяни мають право збиратися мирно та без зброї навіть у місцях, відкритих для публіки, дозвіл для цього не вимагається» [49, с. 533]. До того ж відповідно

до ч. 2 ст. 45 «...за всіма громадянами визнається право на маніфестації» [49, с. 533]. Тобто розробники Конституції Португальської Республіки розмежують право на збори та право на маніфестації.

Цікавим є правове регулювання права на масові публічні заходи в одній із найдавніших в Європі конституцій – в Основному Законі Великого герцогства Люксембург. Із часу ухвалення в 1868 р. до неї було внесено багато змін. Однак ст. 25 цієї Конституції, що регламентує право на проведення масових публічних заходів, із самого початку залишалася незмінною. Її зміст частково збігається за демократичною спрямованістю та сучасною юридичною технікою з кращими сучасними конституціями європейських держав, однак щодо окремих видів зібрань припускає все ж таки певні обмеження, які навряд чи можна вважати такими, що відповідають вимогам і здобуткам сучасного конституціоналізму. У цьому документі, зокрема, зазначається: «Люксембуржці мають право збиратися мирно та без зброї відповідно до законодавства, що регулює зазначене право, без отримання попереднього дозволу. Це положення не діє стосовно політичних, релігійних та інших зібрань просто неба» [53, с. 405]. Тобто фактично будь-які масові публічні заходи, що передбачається провести не в приміщеннях, а на вулицях, майданах, у скверах, парках та інших громадських місцях, мають відбуватися лише за наявності завчасно отриманого дозволу.

Розробники Конституції Республіки Мальта 1964 р. виходили з наміру поєднати в одній статті право на участь у масових публічних заходах та право на об'єднання, вважаючи, очевидно, що за природою та спрямованістю ці права дуже близькі. У ст. 42 цієї конституції дані права знайшли досить детальне та надмірно складне для сприйняття пересічними громадянами (і з огляду на особливості юридичної техніки) закріплення. Зазначається, що «(1) Нікому не варто перешкоджати в користуванні ним свободою мирних зібрань та об'єднань, тобто його правом мирно і вільно збиратися та об'єднуватися з іншими особами (2) Будь-який припис закону чи дії згідно з ним не мають вважатися такими, що суперечать цій статті тою мірою, якою цей закон

передбачає те, (а) що розумно вимагається: (і) в інтересах оборони, громадської безпеки, громадського порядку, суспільної моралі та пристойності або здоров'я людей, або (іі) з метою захисту прав і свобод інших осіб, або (б) з метою обмеження на державних службовців, виключаючи випадки, коли цей припис чи дію на його основі неможливо розумно обґрунтувати в демократичному суспільстві». У частині 3 цієї статті знайшов відображення інший аспект організації масових публічних заходів: «(3) Відповідно до мети цієї статті будь-який припис, що міститься в будь-якому законі й забороняє проводити мітинги або демонстрації в одному чи кількох містах, передмістях чи селах, має вважатися таким, який не може бути розумно обґрунтований в демократичному суспільстві» [61, с. 488].

Натомість дуже коротку й стислу згадку про право на участь у масових публічних заходах містить частина 1 ст. 21 Конституції Японії, в основу якої покладено такий же підхід, як і в Конституції Республіки Мальта. У ній зазначається, що «...гарантується свобода зібрань та об'єднань» [78, с. 445]. Обмеженість і надмірна стислість та лаконічність цієї норми обумовлена тим, що в ній здійснена спроба одночасно закріпити більшість політичних прав, тобто поряд зі свободою зборів також свободу об'єднань і свободу слова, друку й усіх інших форм висловлювання думок.

Подібний підхід є характерним і для Конституції Князівства Ліхтенштейн 1921 р., у ст. 41 якої зазначається: «Свобода спілок і зібрань в межах закону гарантується» [57, с. 380]. Так само в дуже лаконічній Конституції Республіки Сан-Марино, що має назву Декларація прав громадян і основних принципів державного устрою Сан-Марино 1974 р. і складається лише з 16 статей, здійснена спроба поєднати значну кількість основних прав різних видів в одній статті 6, у якій поряд з іншими визнається «свобода зібрань і асоціацій», а далі зазначається, що «...закон може обмежити здійснення цих прав лише у виключних випадках за спеціальними мотивами публічного порядку та інтересу» [20, с. 101].

В одному параграфі поєднано вказані права і в Конституції Фінляндії 1999 р. (параграфи цієї Конституції незначні за обсягом і є аналогічними статтям). Так, у ч. 1 § 13 Конституції Фінляндії, який має назву «Свободи зібрань та об'єднань», сказано, що «...кожен має право без отримання дозволу організувати зібрання та демонстрації і брати участь у них». У ч. 2 параграфа 13 згаданої конституції йдеться про свободу об'єднань, а в ч. 3 зазначається, що «...більш детальні положення про свободу об'єднань і свободу зібрань встановлюються законом» [76, с. 373].

Лаконічним викладом права на участь у масових публічних заходах вирізняється й Союзна конституція Швейцарської Конфедерації 1999 р., відповідно до ст. 22 якої «1. Свобода зборів гарантується. 2. Кожна особа має право організувати збори, брати участь у зібраннях або не відвідувати зібрання» [192, с. 540].

Значну кількість обмежень права на участь у проведенні мирних масових публічних заходів містить Конституція Республіки Кіпр 1960 р., у ст. 21 якої зроблено спробу поєднати і право на мирні зібрання, і право на об'єднання. Зокрема, у ч. 1 цієї статті зазначається, що «...кожен має право на участь у зібраннях мирного характеру», у ч. 2 йдеться про право на об'єднання, а в ч. 3 підкреслюється: «Ніщо не обмежує здійснення цих прав, крім обмежень, передбачених законом і визнаних такими, що є абсолютно необхідними для безпеки Республіки, громадського порядку, громадського здоров'я, суспільної моралі або для захисту прав і свобод, що гарантуються цією Конституцією незалежно від того, чи є ці особи учасниками об'єднання, членами союзу, чи ні». Крім того, у ч. 5 ст. 21 Конституції Республіки Кіпр передбачається можливість встановлення обмежень «...у здійсненні цих прав особами, які служать у Збройних Силах, поліції чи жандармерії» [68, с. 217-218].

Зокрема, своєрідний правовий механізм забезпечення масових заходів закріплено Конституцією Італійської Республіки 1947 р., відповідно до ст. 17 якої громадяни мають право збиратися мирно та без зброї. Для зібрань,

включаючи такі в місцях, відкритих для публіки, попереднє повідомлення не вимагається. Про зібрання в громадських місцях має бути попередньо повідомлена влада, яка може їх заборонити лише з метою забезпечення безпеки та громадського порядку. За Конституцією Королівства Данії 1953 р. (ст. 79), громадянам дозволено збиратися навіть без попереджень, якщо вони не мають зброї. Також місцева поліція не повинна, а має право бути присутньою на відповідних заходах. Проте ці заходи все ж таки можуть бути заборонені, якщо порушується громадський порядок. Досить своєрідне й детальне закріплення права на участь у масових публічних заходах запропоноване Конституцією Турецької Республіки 1992 р. Уповноважена адміністративна інстанція встановлює місце проведення та маршрут руху демонстрації з метою запобігання порушенням порядку в житті міста. Форми, умови й порядок здійснення права проводити зібрання та демонстрації визначаються законом. Разом із тим ч. 4 ст. 34 цієї конституції допускається правовий механізм заборони або перенесення масового публічного заходу: «Компетентні органи, встановлені законом, можуть заборонити зібрання чи демонстрацію або відкласти їх проведення не більш ніж на два місяці у випадках, коли існує вірогідність виникнення безладу, здатного порушити громадський порядок чи завдати шкоди національній безпеці, а також дій, спрямованих на знищення основних ознак Республіки. У випадках, коли закон забороняє всі мітинги або проведення демонстрацій у провінціях, округах із тих же причин, відстрочення не може перевищувати трьох місяців». У ч. 5 цієї статті наголошується, що «...асоціації, добродійні фонди, профспілки та громадські професійні організації не мають права проводити зібрання або демонстрації, що виходять за межі своїх цілей і повноважень» [74, с. 232].

Специфічний підхід до цього питання передбачений Конституційним актом Канади 1982 р., зокрема в ст. 2 йдеться про право на «свободу зібрань з мирною метою» [50, с. 468], яке віднесене до так званих засадничих свобод нарівні зі «свободою совісті та сповідання релігії, свободою думки,

переконань, судження і висловлювань, включаючи свободу преси та інших засобів масової інформації, а також свободою асоціацій». Взагалі в ч. 1 даного акту виокремлюються засадничі свободи, які поставлено на перше місце, а також демократичні права (тобто пов'язані з участю у виборах), свобода пересування та вибору місця проживання (тобто право в'їзду до Канади й вибору місця проживання в будь-якій провінції), судові права (на життя, свободу, безпеку, захист від свавільного арешту, права в разі арешту не зазнавати жорстокого поводження тощо), право на рівність (передусім право на рівний захист), права на освіту мовою меншин, права корінних народів Канади (аборигенні та договірні права) [50, с. 469-478]. Отже, неважко переконатися в тому, що в конституційно визначеній та офіційно закріпленій ієрархії прав і свобод право на свободу мирних зібрань у Канаді віднесено до групи «засадничих свобод», яка обіймає в зазначеній класифікації перше місце, тобто до групи найвищого пріоритету.

Конституція Швеції складається з трьох нормативно-правових актів, серед яких виокремлюється Акт під назвою «Форма правління», ухвалений Риксдагом Швеції 27 лютого 1974 р. У другій главі зазначеного акта, що визначає основні свободи і права, у параграфі 1 зазначається, що «...кожному громадянину в його відносинах із суспільством мають бути забезпечені: 3) свобода зібрань: свобода організовувати збори й бути присутнім на них для повідомлень, висловлювань та з іншими подібними цілями і для демонстрації творів мистецтва; 4) свобода демонстрацій: свобода організовувати демонстрації або брати участь у демонстраціях у громадському місці» [216, с. 28-29]. Привертає до себе увагу той факт, що в Основному Законі Швеції (а саме у Формі правління) розмежовані збори, до яких законодавець відніс будь-які зібрання поза громадськими місцями, що проводяться як з політичною, так і неполітичною метою (наприклад, у разі проведення виставки творів мистецтва), та демонстрації, що можуть проводитися в громадських місцях, на чому прямо наголошується в пп. 4 параграфу 1 зазначеного документа.

Цікавим і досить виваженим є конституційно-правове регулювання права на масові публічні заходи в європейських державах, що утворилися внаслідок руйнації країн колишнього соціалістичного табору. Доволі демократичне закріплення це право отримало в Конституції Словацької Республіки, відповідно ст. 28 якої: «1. Право на мирні зібрання гарантується. 2. Умови, за яких це право може реалізуватися, визначаються законом у випадках проведення зібрань у публічних місцях, коли в демократичному суспільстві це необхідно для захисту прав і свобод інших людей, громадського порядку, здоров'я та моралі, власності й державної безпеки. Для проведення таких зібрань дозвіл державних органів не потрібен» [79, с. 453].

Певні особливості закріплення права на участь у масових публічних заходах мають місце в угорському конституційному регулюванні. Зокрема, Конституція фактично вимагає ухвалення спеціального закону для регулювання цього права. Державою взято зобов'язання гарантувати зазначене право, а Конституція вимагає, щоб такий закон ухвалювався кваліфікованою більшістю складу парламенту. У параграфі 62 Конституції Угорщини зазначається: «1. Республіка Угорщина визнає право на мирні зібрання і гарантує їх вільне проведення. 2. Для прийняття закону про право на мирні зібрання необхідно дві третини голосів присутніх депутатів Державних Зборів» [54, с. 560]. Вказану норму (як і Основний Закон у цілому) досить критично оцінює відомий угорський конституціоналіст А. Шайо, який зазначає, що «...чинна на цей момент угорська Конституція інколи також занадто декларативна. Що стосується окремих інститутів, то замість проголошення прав потрібні детальніші правові норми (кримінально-процесуальне право, покарання, специфічні основи обмеження права на зібрання)» [215, с. 286 – 287].

У п. 2 ст. 2 Конституції Боснії – Герцеговини 1995 р., який називається «Перелік прав», зазначається: «Усі особи на території Боснії – Герцеговини користуються правами людини й основними правами, зазначеними в п. 2; до

них належать: а) право на життя; і) свобода мирних зібрань та свобода асоціацій з іншими; j) право укладати шлюб і створювати сім'ю» [52, с. 436]. Таким чином, по-перше, подається перелік прав незалежно від їх видів без будь-якої спроби систематизації за певним критерієм (громадянські, політичні, соціальні, економічні, культурні), по-друге, політичні права визнаються не лише за громадянами, а й за всіма, хто на законних підставах перебуває на території Боснії – Герцеговини.

Чітко й однозначно закріплено право на участь у мирних масових публічних заходах у Конституції Болгарії, ст. 43-ю якої встановлено: «1. Громадяни мають право збиратися мирно і без зброї на зібрання й маніфестації. 2. Порядок організації та проведення зібрань і маніфестацій визначається законом. 3. Для закритих зібрань дозвіл не потребується» [65, с. 401].

Досить лаконічно та стисло закріплено право на мирні зібрання в Конституції Республіки Хорватії 1990 р., ст. 42 якої передбачає: «Усім громадянам гарантується право на мирні зібрання та на публічний протест» [79, с. 382].

Подібний підхід є характерним і для Конституції Республіки Македонія 1991 р., відповідно до ст. 21 якої «...громадяни мають право мирно збиратися і виражати публічний протест без попереднього повідомлення влади та спеціального дозволу. Використання цього права може бути обмежено лише в умовах надзвичайного та воєнного стану» [69, с. 436].

Конституцією Румунії 1991 р., конкретно ст. 36, яка називається «Свобода зібрань», визнається, що «...мітинги, демонстрації, походи чи будь-які зібрання є вільними і можуть бути організовані та проводитися лише мирно, без зброї» [72, с. 275].

Відповідно до ст. 47 Конституції Республіки Албанії 1998 р. «1. Свобода мирних незброєних зборів та участь у них гарантуються. 2. Мирні збори на майданах та в місцях скупчення людей проводяться згідно з процедурами, визначеними законом» [148, с. 63].

Досить короткою є відповідна норма і в Конституції Республіки Польщі 1997 р., у ст. 57 якої зазначається: «Кожному забезпечується свобода організації мирних зібрань та участі в них. Обмеження цієї свободи може визначатися законом» [70, с. 694]. Такий підхід виглядає дещо дивним, оскільки переважна більшість політичних прав і свобод (зокрема тих, що закріплені ст. 58, 59, 61, 62 та 63 Конституції Республіки Польщі) викладена в розгорнутому вигляді, а право на «доступ до публічної служби» (ст. 60) сформульовано стисло й коротко. При цьому привертає до себе увагу й та обставина, що право на участь у масових публічних заходах, за Конституцією Республіки Польща, визнається за кожною особою, а от право на доступ до публічної служби – лише за «польськими громадянами».

Спробу поєднати в одній статті право на зібрання та асоціації, як і в конституціях деяких зазначених вище європейських держав, зроблено і в ст. 43 Конституції Республіки Словенія 1991 р., згідно з якою «...право на мирні зібрання та на участь у громадських об'єднаннях гарантується... Обмеження цих прав, якщо цього вимагають інтереси національної та державної безпеки або якщо це зумовлено необхідністю захисту суспільства від поширення інфекційної хвороби, є законним». Разом із тим обмеження, вміщені в ч. 3 згаданої статті, стосуються тільки військовослужбовців та кадрових співробітників поліції, причому лише їх членства в політичних партіях [79, с. 274].

У Чеській Республіці основні права та свободи людини й громадянина викладені не в тексті Конституції, а в окремому спеціальному, специфічному й доволі своєрідному нормативно-правовому акті – Хартії основних прав та свобод від 16 грудня 1992 р. Статтею 19 зазначеної Хартії встановлено: «1. Право на мирні зібрання гарантується. 2. Використання цього права у випадках проведення зібрань у публічних місцях відповідно до закону може підлягати обмеженням, що є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах захисту прав та свобод інших осіб, охорони громадського порядку, здоров'я, моралі, майна або в інтересах державної безпеки. Проте для

проведення мітингів і зібрань дозвіл адміністративних органів не є обов'язковою умовою» [79, с. 344]. Привертає увагу досить оригінальна, можна сказати, така собі «м'яка» законодавча техніка, оскільки вказана норма, визнаючи необов'язковою умовою будь-який дозвіл з боку адміністративних органів, разом із тим не вимагає навіть повідомлення про намір провести відповідний масовий публічний захід. Однак слід мати на увазі, що в цій нормі прямо передбачена необхідність ухвалення спеціального закону, який би встановив усі можливі обмеження цього права, передбачивши при цьому вичерпний перелік підстав, які для таких обмежень можуть вважатися достатніми.

Суттєві демократичні перетворення у сфері конституційно-правового регулювання права громадян на масові публічні заходи спостерігаються і в державах, що утворилися на теренах колишнього СРСР. Так, певну паралель можна провести між ч. 2 ст. 21 Конституції Республіки Кіпр та ст. 36 Конституції Литовської Республіки, яка ч. 1 встановила категоричне правило, відповідно до якого «...не можна забороняти чи перешкоджати громадянам збиратися без зброї на мирні збори», а ч. 2 передбачила, що «...це право не може обмежуватися інакше, як лише за законом і тільки у випадку необхідності захищати державну та громадську безпеку, громадський порядок, здоров'я людей, або суспільну мораль, або права і свободи інших осіб» [60, с. 337].

Так само стисло й лаконічно закріплено право на участь у масових публічних заходах в Конституції Латвійської Республіки 1922 р., дію якої поновлено Декларацією про відновлення незалежності Латвійської Республіки в 1990 р. Відповідно до ст. 103 цієї конституції «...державна захищає свободу завчасно оголошених мирних зібрань і походів, а також пікетів» [59, с. 217-218].

Статтею 47 Конституції Естонії 1992 р. закріплено: «Усі люди мають право без попереднього дозволу мирно збиратися і проводити зібрання. Це право може бути обмежене у встановлених законом випадках і порядку з

метою забезпечення державної безпеки, громадського порядку, моральності, безпеки дорожнього руху та учасників зібрання, а також для припинення розповсюдження інфекційних захворювань» [79, с. 122].

За Конституцією Азербайджанської Республіки (ст. 49), «1. Кожен має право на свободу зібрань. 2. Кожен має право, завчасно повідомивши відповідні державні органи, спільно з іншими мирно та без зброї збиратися, проводити зібрання, мітинги, демонстрації, вуличні походи, встановлювати пікети» [51, с. 140].

Згідно зі ст. 32 Конституції Республіки Казахстан 1995 р. «...громадяни Республіки Казахстан мають право мирно та без зброї збиратися, проводити збори, мітинги й демонстрації, походи і пікетування. Користування цим правом може обмежуватися законом в інтересах державної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав і свобод інших осіб» [67, с. 172].

Своєрідне закріплення права на участь у масових публічних заходах знаходимо в Конституції Республіки Білорусь, відповідно до ст. 35 якої «...свобода зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій та пікетування, що не порушують правопорядок і права інших громадян Республіки Білорусь, гарантується державою. Порядок проведення зазначених заходів визначається законом» [64, с. 304].

Відповідно до ст. 33 Конституції Республіки Узбекистан 1992 р. «...громадяни мають право реалізувати свою громадянську активність у формі мітингів, зібрань і демонстрацій відповідно до законодавства Республіки Узбекистан. Органи влади мають право призупиняти або забороняти проведення цих заходів тільки з обґрунтованих міркувань безпеки» [71, с. 10].

Проведене дослідження особливостей конституційного закріплення свободи мирних зібрань надає обґрунтовані підстави для розробки критеріїв поділу конституцій на певні підвиди та для запропонування деяких нових видів класифікації зазначених конституційних положень різних держав.

Передусім конституції зарубіжних країн за способом закріплення права на участь у мирних масових публічних заходах поділяються на дві категорії (або два різновиди): а) ті, що прямо не вимагають прийняття поточного законодавства (наприклад, Конституція Японії); б) ті, у яких безпосередньо передбачено необхідність ухвалення спеціального закону, що має визначити порядок реалізації цього права (наприклад, конституції Австрії, Бельгії, Греції, Литви, Польщі). Останній різновид, у свою чергу, може поділитися на два підвиди – ті, що потребують ухвалення звичайного закону (конституції Болгарії, Туреччини, Чехії), і ті, що потребують ухвалення конституційного закону, тобто закону, ухваленого кваліфікованою більшістю – наприклад, Конституція Угорської Республіки).

Підсумовуючи зарубіжний досвід, пропонуємо таку класифікацію країн за трьома різними критеріями, які характеризують спільні й відмінні ознаки міжнародного законодавства щодо права проведення мирних масових зібрань.

1. Групи країн залежно від завчасності оповіщення органів публічної влади своєї країни:

а) країни з відсутньою регламентацією щодо попереднього сповіщення – Греція, Канада, Німеччина, Норвегія, Румунія, Словенія, США, Хорватія, Чехія;

б) країни, у конституціях яких визначений строк, що має передувати повідомленню влади, – Азербайджан, Андорра, Іспанія, Італія, Латвія;

в) країни, закони яких вимагають не лише попереднього сповіщення відповідних органів, а також отримання спеціального окремого дозволу від певної державної інституції, – Болгарія, Люксембург.

2. Групи країн за критерієм унеможливлення проведення мирних масових заходів за певних законодавчо визначених умов:

а) країни, в конституціях яких відсутні будь-які обмеження – Боснія і Герцеговина, Португалія, Румунія, США, Хорватія, Швейцарія, Швеція;

б) країни, конституції яких певним чином обмежують права на проведення мирних зібрань, – Греція, Данія, Італія, Литва, Люксембург, Македонія, Мальта, Нідерланди, Норвегія, Польща, Туреччина, Чехія.

3. Групи країн відповідно до обструкції мирних масових заходів:

а) країни, у яких відсутні будь-які обмеження;

б) країни, у яких існують певні обмеження даного права.

У результаті дослідження особливостей конституційного закріплення свободи мирних зборів, автором обґрунтовано висновки щодо поділу конституцій на певні підвиди та запропоновано деякі нові види класифікації зазначених конституційних положень різних держав. За результатами дослідження розподілено конституції зарубіжних країн на наступні категорії: 1). країни з більш ліберальним відношенням – не вимагаючи прийняття спеціального закону щодо порядку врегулювання мирних зібрань (наприклад, Конституція Японії); 2). країни, в яких наголошують на потребі в відповідному законі (наприклад, конституції Бельгії, Австрії, Греції, Польщі, Литви, Чехії, Туреччини, Болгарії та Угорської республіки).

Висновки до розділу 1

1. Масові мирні зібрання, мітинги, маніфестації та демонстрації, що проводяться в даний час, і ті, що відбувалися за радянських часів, різко відрізняються між собою. Масові зібрання в Радянській Україні – це чіткі дієства за сценарієм владних органів, партії, ініціатива громадян з даного питання не допускалася й каралася. Наголошено, що мирні зібрання слід класифікувати як зібрання просто неба та зібрання в закритих приміщеннях. Необхідність такого розмежування випливає з того, що кожний із цих видів зібрання може потребувати різного ступеня захисту. При обґрунтуванні даного твердження увагу зосереджено на тому, що основними ознаками

мирних зібрань є: наявність великої кількості людей, організованість дії, наявність мети, обов'язкова санкціонованість та організація з боку відповідних органів, належне завчасне повідомлення державних органів, миролюбна спрямованість.

2. Аналізуючи існуючі наукові погляди (В. Ларін, О. Алоян, В. Егліт та ін.) щодо визначення мирного зібрання, автор пропонує власне формулювання поняття мирного зібрання, а саме: мирне зібрання – це форма безпосередньої демократії, що проявляється в організованих та санкціонованих компетентними органами державної влади, за належним завчасним їх повідомленням, дій або явищ соціального, миролюбного характеру при наявності великої кількості осіб (громадян, іноземців, апатридів), що збираються в громадських місцях просто неба або в закритих приміщеннях для об'єднання для прояву особистого ставлення до певної проблеми чи явища суспільного характеру, з метою привернути увагу органів публічної влади (частіше політична спрямованість) або задля задоволення своїх особистих інтересів та потреб (фізичних чи духовних) – така собі конфігурація громадського спілкування між людьми.

3. Доведено, що нормативне закріплення положення про свободу зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій, а також страйків на території України було здійснено вже в першій Конституції РСР 1919 р., якою в п. 25 розд. III було визнано право громадян на свободу зібрання. На сьогоднішній день правові втілення щодо мирних зібрань в Україні регулюються Основним законом України, постановами та декретами вітчизняного і зарубіжного законодавства, застосування яких призводить до численних колізій на практиці, що і зумовлює необхідність прийняття специфічного закону, який би регулював адміністративно-правовий режим щодо здійснення мирних зібрань. Статтею 39 Конституції України передбачається завчасне сповіщення органів виконавчої влади про проведення мирних зібрань, проте не дається чіткого регламентування строків цього сповіщення. Саме відсутність конкретно визначених строків

для оповіщення про проведення мирних зібрань спричиняє розбіжності в застосуванні даної конституційної норми. У спеціальному законі, що регулюватиме адміністративний порядок проведення мирних зібрань, обов'язково має бути чітко прописаний строк сповіщення органів публічної влади щодо проведення мирних зібрань. Зауважено на тому, що право на мирні зібрання регулюється низкою міжнародних документів, які ратифіковані в Україні. Серед них Загальна декларація прав людини, у ст.20 якої зазначено, що кожна людина має право на свободу мирних зібрань і асоціацій.

4. Досліджено питання нормативно-правового регулювання порядку проведення мирних зібрань шляхом порівняння понять «національна безпека», «громадська безпека» та «громадський порядок». Визначено їх зміст, зокрема зміст поняття «громадський порядок», яке визначається у зв'язку із суспільними потребами як врегульована система правової та соціальної поведінки, що виникає безпосередньо в процесі обміну інформацією між людьми в громадських місцях і призначена для забезпечення спокійної обстановки, нормальної роботи, відпочинку, діяльності чи волевиявлення громадян.

5. Доведено, що предметна сутність та зміст масових мирних публічних заходів тісно переплітаються як з метою їх проведення, так і з їх видом (політичного чи неполітичного характеру). Більше того, суттєві відмінності можна помітити лише між предметами публічних мирних зібрань масового характеру політичного та неполітичного спрямування, оскільки в першому випадку має місце формування та вільне публічне вираження спільного ставлення учасників заходу до питань та проблем, які мають соціально-політичне значення, а в другому – щодо задоволення особистих загальних прав, свобод, потреб та інтересів осіб. Саме тому автором зроблено висновок, що предмет масових мирних публічних зібрань з політичною спрямованістю майже тотожний.

6. Обґрунтовано, що всіх суб'єктів масових публічних мирних зібрань варто поділяти на такі категорійні групи: 1) ініціатори; 2) організатори; 3) безпосередні учасники; 4) органи Національної поліції та громадського порядку під час мирних масових зібрань. На погляд автора, у процесі проведення мирного публічного заходу також може виникати і специфічний суб'єкт – особи, які з різних причин опинилися саме в безпосередньому місці проведення заходу чи проживають поруч із ним.

7. У процесі здійснення дослідження систематизовано (за двома критеріями) право громадян на участь у масових мирних публічних заходах. По-перше, відповідно до класифікації Основних Законів на: конституції держав зі сталою демократією та давніми демократичними традиціями; конституції європейських постсоціалістичних держав; конституції пострадянських республік. Другим критерієм є виокремлення тих конституцій, які закріплюють свободу мирних зібрань як окреме право, і тих конституцій та конституційних актів, які зазначене право закріплюють одночасно з правом на об'єднання (асоціації) або в сукупності та взаємозв'язку з іншими правами.

Наголошено на тому, що аналіз конституцій країн зі сталою демократією та давніми демократичними традиціями, досвід конституційного регулювання яких для України безперечно буде корисним, вартим уваги та подальшого використання в процесі вдосконалення правового механізму забезпечення права громадян на масові публічні заходи.

У результаті дослідження особливостей конституційного закріплення свободи мирних зборів автором обґрунтовано висновки щодо поділу конституцій на певні підвиди та запропоновано деякі нові види класифікації зазначених конституційних положень різних держав. За результатами дослідження автор розподілив конституції зарубіжних країн за двома категоріями:

1) конституції країн із більш ліберальним ставленням – не вимагають прийняття спеціального закону щодо порядку врегулювання мирних зібрань

(наприклад, Конституція Японії); 2) конституції країн, у яких наголошується на потребі у відповідному законі (наприклад, конституції Австрії, Бельгії, Болгарії, Греції, Литви, Польщі, Туреччини, Угорської республіки та Чехії).

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ

2.1. Адміністративна процедура організації проведення мирних зібрань

У теорії адміністративного права та практичній діяльності публічної адміністрації адміністративним процедурам належить одне з провідних місць. Відповідно до Академічного тлумачного словника української мови процедура – це офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [191, с. 86].

Деякі вчені-адміністративісти визначають адміністративну процедуру як установлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду й вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ [208, с. 693]. Найбільш слушним у межах нашого дослідження є визначення професора В.В. Галунька, який вважає, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [18, с. 276].

Отже сама по собі адміністративна процедура щодо організації та проведення мирних зібрань в Україні – це ряд законодавчо закріплених дій, визначених нормативно-правовими актами публічної влади чи уповноваженими на те її підрозділами, які регламентовані чітко на виконання визначених дій та заходів відповідно щодо організаційних моментів проведення мирних зібрань.

Далі розглянемо можливі стадії виконання досліджуваного нами конституційного права громадян, іноземців, апатридів на свободу мирних зібрань. Отже перша стадія, яку ми вбачаємо –подача повідомлення про проведення заходу (акція, маніфестація, протест). Подається безпосередньо у вигляді заяви організаторами до уповноважених на це органів публічної влади чи їх посадових осіб. Щодо відмови, то без нагальної причини (вичерпний перелік) відмовити орган публічної влади не має права. Заборона можлива – лише в судовому порядку, за поданням відповідного органу.

Отже сама заява, виключно у письмовій формі подається в термі – який не перевищує 10 днів до запланованого мирного заходу до вказаного органу місцевого самоврядування чи уповноваженої особи такого органу. Потрібно описати мету даного заходу, тобто причину проведення акції також з зазначенням форми та безпосереднього місця проведення. До речі щодо місця проведення – це може бути не лише одна якась конкретновизначена площа чи майдан, а можливо вулиця по якій будуть рухатися учасники чи певні пункти з якого до якого має проходити маніфест.

В обов'язковому порядку в заяві, яку подають учасники також вказується: час заходу (від якої до якої години), можлива кількість людей, можливе використання апаратури (звукової, світлової), а також пропозиції чи побажання щодо кількості представників органів Національної Поліції України чи їх підрозділів, чи власне просто побажання щодо заходів, які задля охорони громадського порядку безпосередньо на цьому мирному зібранні.

Напротязі п'яти днів до визначеної акції (мирного заходу), що зазначається в повідомленні уповноважений орган публічної влади повинен в установленому законом порядку розглянути надане йому повідомлення від організаторів заходу та винести їм своє рішення, що має бути зареєстрованим відповідному порядку.

Говорячи про відповідь уповноваженого органу публічної влади не можемо не зазначити про неможливість обмеження даного права громадян на проведення зборів, мітингів та демонстрацій – про що проголошує стаття 11 Конвенції прав людини та основних свобод.

Але все ж таки дані обмеження мають право на існування з огляду на те, що мирні заходи інколи можуть приховувати у собі зовсім інші наміри організаторів, а також маючи на меті унеможливлення загрози національній безпеці в країні, порушенням суспільного порядку, а також задля унеможливлення та запобігання злочинам, сутичкам, що можуть призвести до шкоди життю та здоров'ю або ж моральному стану інших осіб та загалом захисту прав і свобод інших осіб.

Отже підсумовуючи зазначимо, що існують випадки, коли норми навіть Конвенції все ж визначають законодавчо про обмеження щодо реалізації права громадян на мирні масові заходи. Наприклад: заборона проведення мирного масового зібрання для осіб, які входять до підрозділів поліції чи інших збройних формувань.

Саме тому п.2 ст 3 Конституції України передбачає : «всебічне забезпечення прав та свобод людини і громадянина, що є головним обов'язком держави». Отже підсумуємо головне завдання, що покладається на нашу державу є в повній мірі забезпечення можливості задля реалізації конституційних прав та свобод її громадян, а також їх волевиявлення. Тому робимо висновок, що заборонні заходи можливі, але лише у випадках, коли органи публічної влади, Національної поліції та інші уповноважені на це органи не зможуть врегулювати заходи, які можуть в тій чи іншій мірі посягати на національну безпеку чи завдати шкоди особам під час мирного масового зібрання, чи унеможливленні зупинки заворушень, які можуть призвести до порушення громадського порядку, а в подальшому і до загрози життю та здоров'ю осіб [47].

Рішення органу публічної влади щодо проведення мирного масового заходу має бути протокольно оформлено погоджувальним органом (радою),

після чого виноситься відповідне розпорядження на дозвіл проведення, яке виноситься на засіданні. До розгляду на засіданні залучаються і безпосередні організатори мирного заходу, також можливе прийняття рішення задля запрошення представників органів Національної поліції, які уповноважуються контролювати та охороняти громадський порядок на даному заході. Представники Національної поліції також мають право внести свою пропозицію щодо місця проведення заходу чи взагалі задля підтримки порядку замінити місце проведення на більш зручне для охорони та підтримання порядку. Якщо на розгляді буде з'ясовано, що даний захід, на який дається дозвіл все ж таки за певними причинами становить певну загрозу інтересам національної безпеки держави чи може спричинити непередбачувані сутички, що призведуть до загрози життю та здоров'ю, що може призвести і до фатальних наслідків; або ж подача заяви зроблена у невідповідності до вказаних вимог; порушений порядок подачі чи форма повідомлення; також є запитання до самого змісту заяви – в визначених випадках орган публічної влади чи його уповноважена особа приймає рішення про неможливість проведення відповідного масового заходу і одночасно направляє матеріали про обмеження конституційного права на мирне зібрання до суду. Рішення щодо заборони – покладається безпосередньо на судову ланку.

Проте, бувають випадки, за яких органи публічної влади не могли завчасно спрогнозувати, що дозволене ними мирне зібрання становитиме загрозу національній безпеці чи може спричинити порушення громадського порядку і звичайно ні в якому разі не підозрювали про насильницькі дії учасників та загрозу особам оскільки сам зміст повідомлення та вимоги організаторів були виконані в установленій формі. Такі конфліктні, можна навіть сказати надзвичайні ситуації виникають саме тому, що в законодавстві не має чітко визначених понять «суспільний порядок», «національна безпека», а також відсутні реально визначені чіткопрописані норми заборони на які б міг послатися уповноважений орган. Що іноді призводить до

можливості незаконних заборон з боку органів публічної влади, а з іншого боку унеможлиблює вказаними органами упевнитись у можливості дачі дозволу на проведення мирного масового заходу. Проте законодавство залишає за організаторами право на оскарження рішення уповноваженого органу в судовому порядку.

З огляду на останні події, можна навіть сказати «останні майдани», що відбувалися в нашій країні робимо висновок, що найбільш частими порушеннями права громадян (іноземців, апатридів) на конституційно закріплене, законодавчовизначене право на мирні масові зібрання є їх заборону навіть без рішення суду органами публічної влади та органами підприємств, установ та організацій та навіть застосування сили до учасників даних заходів задля їх припинення. Отже органи публічної влади просто зневажають на положення законодавства та норми Основного закону України, стаття 39 якої забороняє проведення масових мирних зібрань лише за рішенням суду.

Такі випадки стаються, оскільки неминучо кожна хоча і мирна проте всж таки акція з характером протесту є проблематичною для органів публічної влади. Проблеми в охороні громадського порядку особливо виникають при наявності контрдемонстрацій, проте органи Національної поліції мають бути готові до таких контрмаіфестацій і зробити все можливо задля охорони громадського порядку та захисту від насильницьких дій протестуючих зібрань, адже вони мають право в такому вигляді виражати свої переконання. Уповноважені органи повинні зробити все можливе для реалізації даного права. Так, наприклад, Європейський суд з прав людини забороняє скасовувати контрдемонстрації, а навпки ставить обв'язок перед органами публічної влади – обрати правильні міри охорони таких демонстрацій задля унеможливлення спричинення конфліктів між сторонами. Австрійське кримінальне законодавство в даному випадку містить норми, що передбачають відповідальність саме для активістів, що приймають участь у контр-демонстраціях.

Отже у демократичному, здоровому суспільстві, не має йти річ про побоювання учасників контр-демонстрацій про їх проведення, висловлення своїх різнобічних позицій. Учасники одного ідейного мирного зібрання не мають боятися, що їх опонент застосують проти них силу. «Будь-яка демонстрація може дратувати чи ображати тих, хто виступає проти ідей чи вимог, на підтримку яких вона проводиться» - саме так зазначає Рішення Європейського суду з прав людини. [37].

Отже підсумуємо - забезпечення істинної, ефективної свободи проведення мирних зібрань не може полягати лише в утриманні влади від втручання: чисто негативна концепція ролі держави суперечить предмету ст. 11 Європейської Конвенції [202, с. 5].

Отже адміністративна процедура організації проведення мирних масових зібрань складається з наступних стадій адміністративно-правового регулювання порядку організації проведення мирних зібрань:

перша стадія реалізації конституційного права громадян на свободу мирних зборів – це письмове подання заяви (повідомлення) про проведення акції до відповідних органів публічної влади уповноваженими особами, в строк не пізніше десяти днів до бажаної дати проведення мирного масового зібрання;

друга стадія – це безпосередній розгляд повідомлення, який оформляється протоколом погоджувального засідання відповідного органу;

третьою стадією – видача розпорядження щодо можливості проведення запланованого мирного масового заходу;

четвертою стадією – безпосереднє прийняття рішення про дозвіл чи заборону проведення відповідного мирного масового зібрання.

Детально описується проведення зборів громадян Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 р. [144]. Де зазначено, що загальні збори громадян скликаються за місцем проживання громадян (села, селища, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого

територіального утворення) задля обговорення важливіших питань місцевого значення.

Цікавими є приклади порушення прав громадян на мирні зібрання:

- Обмеження права представників певної політичної сили чи громадської організації на проведення мирного масового заходу за поданням органу публічної влади районними судами міст, тому що дані сили чи громадські організації могли спричинити певні зіткнення. Тобто судова ланка виносила певне рішення на «передбачуванні» такого зіткнення, що в свою чергу за їх думкою могло стати підставою до порушення громадського порядку. При цьому виносячи рішення вони керувалися нормами відомого Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», який на даний час нарешті втратив свою чинність.

Прокоментуємо: отже суд виносить рішення про заборону не покладаючись на певні порушення (невірно оформлене повідомлення, порушений строк подачі повідомлення, невмотивована мета заходу та інші), а саме на «передбачення» порушення (яке висловлює позивач і судова ланка), що ще не було здійснено. Такі приклади в історії нашої країни не поодинокі, прийняття рішень саме на такому вмотивуванні мали місце по всій території країни і вже стали певної «рушійною технологією» задля заборони в проведенні мирних зібрань. Дана технологія відбувалась наступним чином: до органу публічної влади надходила заява- прохання про проведення мирного масового зібрання від однієї організації, через деякий час від іншої, в обох заявах-повідомленнях вказувались те саме місце, день, година проведення – ось і все орган публічної влади має можливість застосування вже неодноразово використаного ним методу заборони – подає матеріали обох запланованих заходів до суду, останній в свою чергу виносить рішення про заборону, нібито задля уникнення сутичок, які можуть призвести до настання негативних наслідків, з якими не справляться органи Національної поліції.

- Наступним цікавим порушенням прав на мирні зібрання з боку органів публічної влади є відмова в переддень заходу в прийнятті заяви.

В даному випадку все відбувається наступним чином: заява органом публічної влади не приймається від організаторів мирного масового заходу, мотивація – закінчення робочого часу. А отже орган публічної влади не просто не приймає повідомлення він також не дає можливості для оскарження даного рішення в судовому порядку.

Отже розглянувши саму адміністративно правову процедуру щодо організації та проведення мирних масових заходів, перейдемо до розгляду моментів, які мають братися до уваги під час безпосереднього проведення мирного масового заходу як представниками заходу так і уповноваженими органами публічної влади:

- масові мирні зібрання мають нести в собі певну мету, ідею;
- мирні заходи мають проводитися в чітко визначений термін у чітко вказаному місці проведення (можуть розроблятися навіть певні розроблені органами публічної влади чи уповноваженими структурами схеми, яких мають дотримуватися учасники мирних зібрань);
- з 22-гої до 7-ої години проведення мирних масових зібрань, не має відбуватися, якщо це буде заважати роботі підприємств, установ, організацій чи блокуватиме проходи, магістаралі, вулиці. Також одночасно неможливе проведення декількох манфестацій в одній парковій зоні, тобто в однакових місцях відпочинку. В даному випадку буде проводитися те мирне зібрання, яке отримало погодження на проведення раніше.
- Зупинка мирного масового заходу можлива за проханням органів Національної Поліції, якщо порушується громадський порядок; вимога органів публічної влади якщо заява (повідомлення) про проведення даного заходу не надходила до вказаного органу; судова заборона ;

Особи, що порушили встановлений порядок організації та проведення масових заходів, несуть відповідальність відповідно до чинного законодавства України, а матеріальна шкода, заподіяна під час проведення

масових заходів їх учасниками, підлягає відшкодуванню у встановленому законодавством порядку [3, с. 302].

Відсутність в національному законодавстві чітко визначеного законодавчого акту щодо порядку врегулювання мирних масових заходів на території нашої країни зумовлює необхідність судової ланки покладатися на Європейську конвенцію захисту прав людини та основних свобод, а також статтю 11 Конвенції, що становлять частину внутрішнього законодавства нашої держави. Але нажаль і вказані норми порушуються, тому деякі учасники мирних масових заходів звертаються за відстоюванням порушеного конституційного права на мирні зібрання до Європейського суду з прав людини.

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, що адміністративна процедура щодо організації та проведення мирних зібрань в Україні – це ряд законодавчо закріплених дій, визначених нормативно-правовими актами публічної влади чи уповноваженими на те її підрозділами, які регламентовані чітко на виконання визначених дій та заходів відповідно щодо організаційних моментів проведення мирних зібрань. Отже адміністративна процедура організації проведення мирних масових зібрань складається з наступних стадій адміністративно-правового регулювання порядку організації проведення мирних зібрань:

перша стадія реалізації конституційного права громадян на свободу мирних зборів – це письмове подання заяви (повідомлення) про проведення акції до відповідних органів публічної влади уповноваженими особами, в строк не пізніше десяти днів до бажаної дати проведення мирного масового зібрання;

друга стадія – це безпосередній розгляд повідомлення, який оформляється протоколом погоджувального засідання відповідного органу;

третя стадія – видача розпорядження щодо можливості проведення запланованого мирного масового заходу;

четверта стадія – безпосереднє прийняття рішення про дозвіл чи заборону проведення відповідного мирного масового зібрання.

2.2. Застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення органами державної влади під час мирних зібрань

Для того щоб уявити, як саме публічна влада здійснює адміністративно-правове регулювання організації мирних зібрань, перш за все слід ознайомитись з основними методами її діяльності в цій сфері.

У працях професора В.В. Коваленка читаємо, що публічна адміністрація передбачає існування чіткого механізму реалізації адміністративно-правового регулювання в практичній діяльності, що виражено в певних діях, які сприймаються як такі, що містять владні приписи. У процесі виконання адміністративних зобов'язань публічною адміністрацією важлива роль надається методам її діяльності [93, с. 471].

Охорона публічного порядку в умовах проведення масових заходів являє собою комплекс взаємопов'язаних заходів правоохоронної діяльності, у здійсненні яких беруть участь різні державні органи, основним з яких є Національна поліція. Держава делегує Національній поліції право застосовувати специфічні заходи адміністративного впливу, які не використовуються іншими органами державної виконавчої влади. Забезпечення суспільної дисципліни та правопорядку здійснюється за допомогою активних способів впливу на свідомість та поведінку людей. Вимоги дисципліни в більшості випадків набувають форми правових норм, виконання яких гарантується силою державного примусу. Тому дисципліна стає державною, а її вимоги обов'язкові для всіх громадян [152]. Переконавання й примус стають таким собі універсальним методом державної

та громадської діяльності. Ці методи найширше застосовуються в управлінській діяльності, у тому числі в боротьбі з адміністративними правопорушеннями, і є необхідною умовою нормального функціонування суспільства, будь-якого державного або громадського об'єднання, усього процесу управління. Це дозволяє державі забезпечувати функціонування всієї суспільної системи, дисциплінованість, організованість, охороняти працю та побут людей, нормальну соціальну обстановку в країні [9, с. 103; 10, с. 30; 14, с.9; 150].

У проведених дослідженнях Б. Підгорний зазначає, що у філософському словнику поняття метод у найбільш загальному значенні тлумачиться як спосіб досягнення мети, або як певним чином упорядкована та узагальнена діяльність. При цьому вчений зауважує, що серед науковців немає єдиної точки зору щодо терміна «метод» і в науковій літературі він визначений як спосіб, прийом, досягнення поставленої мети [122, с. 60]. Професор В.В. Коваленко також вважає, що в загальноприйнятому розумінні метод означає спосіб, прийом практичного здійснення чогось-небудь [121, с. 482]. Тобто ця правова категорія, як метод адміністративного права, в досліджуваній нами сфері необхідна для визначення, яким саме чином відбувається чи здійснюється організація мирних зібрань в Україні.

У правоохоронній діяльності Національної поліції метод переконання виражається в різних формах: 1) агітаційно-роз'яснювальна робота серед населення; 2) правове виховання із застосуванням сил та засобів поліції; 3) постійна інформація населення про стан публічного порядку; 4) використання заходів заохочення; 5) поширення та популяризація найновішого досвіду; 6) критика антигромадських проявів; 7) бесіди із порушниками правопорядку та особами, схильними до правопорушень.

Метод переконання є основним методом державного управління і боротьби з правопорушеннями, задля підтримання належної дисципліни та забезпечення правопорядку в державі, тобто процес психічного впливу на свідомість і волю кожної окремої особистості в суспільстві, для різних

соціальних груп. Цей вплив держава здійснює з метою формування в громадян правових переконань, розуміння що сумлінне і добровільне виконання вимог закону та інших правових норм є першочерговою необхідністю кожного в правовій державі. Так із початком несанкціонованого масового заходу до їх учасників звертається представник органу публічної влади та сповіщає, що цей захід є забороненим, детально роз'яснює можливі наслідки невиконання вимог розійтися, припинити мітинг (демонстрацію) тощо. У місцях формування колон і за маршрутом їх проходження вводять чи обмеження, чи припинення руху транспорту та пішоходів. Цим, безумовно, обмежують права та інтереси громадян, що іноді викликає різні ексцеси. Шляхом проведення роз'яснювальної роботи, тобто використовуючи метод переконання, серед громадян можливе їх недопущення.

Роз'яснювальна робота як основний метод переконання громадян у необхідності добровільного та свідомого виконання правових вимог, припинення антигромадської поведінки є необхідною умовою ліквідації соціальної напруги при порушеннях порядку організації й проведення мітингів, вуличних походів, демонстрацій тощо. Цей механізм переконання передбачає сукупність різних методів впливу, засобів, форм на свідомість і поведінку людей. Це й безпосереднє звертання до натовпу з закликами розходитись, попередження про не допущення тяжких наслідків, і звернення до організаторів масового заходу, і виступи через засоби масової інформації, підготовка й розповсюдження текстів листівок, прокламацій; усунення причин, які спонукали масові порушення громадського порядку, та інформування про це населення, роз'яснення неминучої правової відповідальності за допущені правопорушення. Таким чином, правовим переконанням повинні займатися, передусім працівники органів Національної поліції, які самі мають бути кваліфіковано обізнані в законодавстві, відомі учасникам заходу, які мають авторитет і повагу серед населення [4].

Вважаємо доречним звернути увагу на деякі особливості чинного законодавства про порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Це обов'язково стосується питання, коли вищезазначені масові заходи припиняють за вимогою представників органів публічної влади, якщо не було попереднього повідомлення про масовий захід до органу місцевої влади, якщо є відмова на його проведення, а також при порушенні громадського порядку. Чинним законодавством не визначено, яка саме посадова особа є органом публічної влади, що уповноважена приймати таке рішення. Практика багатьох міст визнає в даному випадку під представником голову виконкому районного, міського чи обласного або одного з його заступників.

Пропонуємо в новому спеціальному законі, що регламентує порядок проведення мирних масових заходів, надати повноваження припиняти або зупиняти проведення масових заходів також і посадовим особам правоохоронних органів, які відповідальні за управлінські дії з охорони публічного порядку. При цьому працівники Національної поліції, які ставлять вимоги перед організаторами та учасниками заходів, мають обов'язково бути у форменому одязі або мати зовнішні розпізнавальні знаки. Це сприятиме, на нашу думку, перш за все підвищенню авторитету Національної поліції, а також забезпечить можливість, коли виникають нагальні потреби для відмови в проведенні цього заходу, оперативного втручання в його процес.

Проводячи дослідження та аналізуючи погляди різних учених (О. Бандурка, М. Лошицького, Ю. Битяка та ін.), нами визначено систему адміністративно-попереджувальних заходів і заходів адміністративного припинення органами державної влади під час мирних зібрань, серед яких адміністративно-попереджувальні заходи щодо порядку організації та проведення масових заходів становлять особливу групу примусових заходів, які застосовуються в адміністративному порядку і спрямовані на

здійснення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав на проведення масових заходів [8, с. 11; 10, с.38; 104, с. 92].

Таким чином, переконання – це система заходів правового характеру, які здійснюються органами публічної влади, що проявляється в проведенні виховних і роз'яснювальних заходів, які спрямовані на формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших нормативних актів [110, с. 208].

Коли застосування методу переконання щодо осіб, які порушують норми поведінки в громадському суспільстві і вчиняють правопорушення, перестає бути єдиним засобом впливу, до них застосовуються заходи адміністративно-примусового впливу [218, с. 151]. У правоохоронній діяльності Національної поліції по виконанню завдань з охорони публічного порядку і публічної безпеки застосування заходів адміністративного примусу посідає важливіше місце.

Однією з форм державного примусу є адміністративний примус. Інститут примусу невід'ємний від права і є складовою системи матеріально-правових і процесуальних норм, що регулюють громадські відносини, пов'язані із застосуванням уповноваженими на те органами й особами примусових заходів фізичного, психічного та іншого впливу щодо суб'єктів, які зобов'язані їх виконувати, з метою покарання винних; для припинення протиправних дій та відновлення порушених відносин, а також в інших передбачених законом випадках [10, с. 39].

Порушення правопорядку повинні бути припинені негайно, оскільки вони зачіпають інтереси суспільства, держави, нерідко загрожують особистій та майновій безпеці громадян. Специфіка сфери охорони публічного порядку та забезпечення публічної безпеки викликає необхідність швидкої реакції відповідних посадових осіб органів поліції на правопорушення, використання в повному обсязі правових заходів. Працівники органів поліції повинні виявляти порушення правопорядку, а зустрівши опір своїм законним вимогам, без зволікань самотійно

застосувати необхідні заходи адміністративного примусу для покарання осіб, які вчинили адміністративні проступки. Саме тому, на наш погляд, адміністративний примус є одним із найбільш ефективних засобів захисту прав пересічних громадян під час проведення масових мирних заходів.

Класифікації заходів адміністративного примусу розроблялись вченими різних галузей права. І саме тому в цьому питанні немає однастайності думок. Основним критерієм, за яким конкретні заходи адміністративного примусу відрізняються один від одного, є їх «розміщення» відносно протиправної дії [218, с. 127]. Існує досить велика кількість заходів адміністративного примусу. Їх можна класифікувати за метою, підставами і порядком застосовування органами публічної влади.

В юридичній науці склалася певна класифікація заходів адміністративного примусу: 1) це заходи адміністративного запобігання або адміністративно-попереджувальні; 2) заходи припинення правопорушень; 3) адміністративні стягнення.

Адміністративно-попереджувальним заходам адміністративного попередження [4]. Вони відіграють важливу першочергову роль у забезпеченні громадського порядку й громадської безпеки. Адміністративно-попереджувальним заходам належить особливе місце в системі заходів адміністративного примусу. Ці правові заходи зачіпають інтереси особи, щодо якої були застосовані та формулюються в нормах права для здійснення конкретних дій примусового характеру уповноваженими на те органами. Однак слід зазначити, що реалізація владних повноважень не завжди розглядається як адміністративно-попереджувальний захід. Необхідно зауважити, що застосування адміністративно-попереджувальних заходів частіше пов'язується із вчиненням правопорушення, але іноді вони застосовуються і тоді, коли правопорушення ще немає. В так випадках адміністративно-попереджувальні заходи застосовуються з основною метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки.

Особливістю адміністративно-попереджувальних заходів є те, що вони доцільні не у випадку порушення правил, норм, а при настанні певних умов, які вказані в нормі об'єктивного права, про що багато років тому зазначав у своїх працях М.І. Єропкін [26, с. 142]. Ці заходи застосовуються за особливих умов, які найчастіше не залежать від бажання суб'єктів їх застосування, наприклад при забезпеченні охорони порядку і в боротьбі зі злочинністю або в разі непередбаченої організації проведення окремих масових заходів та інших обставин.

Тому за даних умов, зокрема при реалізації громадянами своїх прав на проведення будь-яких масових заходів, можуть бути обмежені їх права під час застосування адміністративно-попереджувальних заходів, які є пов'язаними з потребою забезпечити громадський порядок і безпеку.

Адміністративно-попереджувальні заходи порядку організації і проведення масових заходів – це особлива група примусових заходів, яка використовується в адміністративному порядку і спрямована на здійснення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав на проведення масових заходів. Вони запобігають настанню негативних наслідків з метою охорони державних і суспільних інтересів і безпеки громадян, як засіб запобігання можливим небажаним наслідкам, таким як масові заворушення, групові порушення громадського порядку, загибель людей тощо.

Заходи адміністративного попередження, необхідно ще зауважити, які застосовуються органами національної поліції, мають профілактичний характер. Вони застосовуються тоді, коли реальних правопорушень ще нема, нема й шкідливих наслідків, однак вони можуть чи повинні настати, якщо не будуть своєчасно вжиті відповідні заходи адміністративного попередження.

До адміністративно-попереджувальних заходів відносять: 1) перевірку документів громадян; 2) зупинку транспортних засобів; 3) взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; 4) особистий огляд та огляд речей; 5) відвідування підприємств, установ та

організацій; 6) входження на земельні ділянки, у житлові та інші приміщення громадян; 7) внесення подання до державних органів, підприємств, установ, організацій посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень; 8) тимчасове обмеження доступу громадян до окремих ділянок місцевості (блокування окремих споруд та об'єктів, навіть певних районів місцевості,); 9) огляд вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї та боєприпасів, житлових та промислових об'єктів щодо відповідності їх певним вимогам; 10) обмеження або заборона руху транспорту та пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів; 11) нагляд за особами, які звільнені з місць позбавлення волі; 12) використання транспортних засобів, а також засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам, організаціям [161]. Слід зазначити, що особистий огляд та огляд особистих речей деякі вчені відносять і до заходів адміністративного припинення.

Розглянемо надалі більш детально окремі види адміністративно-попереджувальних заходів, які застосовуються саме при проведенні мирних масових заходів.

Отже саме при перевірці документів є реальна можливість, що дозволяє попередити та примусити громадянина до відмови від злочинного діяння.

Таким чином, перевірення документів несе передбачення в двох визначених категоріях: коли відсутня протиправність - застосовується для попередження протиправного діяння чи шкідливого наслідку; а у разі здійснення правопорушення є складовою заходу, щодо зупинки протиправного діяння та покаранні винних осіб.

При розгляді необхідно зауважити: як свідчить досвід охорони публічного порядку, важливим адміністративно-правовим важилем боротьби з правопорушеннями при проходженні масових заходів як раз і є перевірка документів у пересічних громадян. Перевіряючи документи, працівник поліції втручається у сферу прав та особистих інтересів

громадян, а тому особливого значення набувають правомірність даного акту, суворе дотримання законності в процесі його виконання. Жодна посадова особа органів поліції не має права вимагати пред'явлення документів без достатніх на те підстав. Перевірка документів має примусовий характер, оскільки даному праву працівника поліції відповідає обов'язок громадянина пред'явити йому документ, що посвідчує особу, це може бути паспорт або інші документи для перевірки.

На практиці, іноді мають місце факти, коли працівники правоохоронних органів вимагають пред'явлення паспорта, стверджуючи, що кожний громадянин зобов'язаний мати при собі паспорт, посиляючись нібито на Постанову Верховної Ради «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та свідоцтво про народження» в редакції від 18.10.2012 року. Насправді зазначена постанова та інші нормативні акти не передбачають такого обов'язку громадян. Власне тлумачення законодавства, як на нашу думку, є небезпечним симптомом можливого порушення законності в державі та свідчить про відсутність елементарної правової культури.

Заборона чи обмеження руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць та автомобільних доріг: застосування поліцією цього важливого адміністративно-попереджувального заходу в процесі адміністративної діяльності допускається при проведенні мітингів, демонстрацій, вуличних походів, спортивних змагань тощо, а також при виникненні будь-яких особливих обставин.

Об'єктом адміністративно-правового впливу при цьому є правомірна поведінка певної групи людей, які в подібних випадках зазнають певних незручностей унаслідок обмеження їх особистих прав і свобод. Через це виникає проблема, пов'язана з можливим невиконанням громадянином вимог працівника поліції, що стає підставою для притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності [34, с. 87].

Заборона руху транспорту й пішоходів застосовується з метою забезпечення організованого проведення масового заходу та особистої безпеки громадян. Водії транспорту, пасажери, пішоходи, які опинилися в забороненій зоні, випроводжуються з даної місцевості та на певні періоди часу обмежуються в праві вільного входу, де за звичайних умов можна безперешкодно користуватися цими вулицями та дорогами. Ці заходи виконуються шляхом чергування службових нарядів на відповідних ділянках – зазвичай короткострокового, на період проведення заходів чи до часу усунення обставин, які становлять загрозу.

Важливим призначенням заходів адміністративного припинення є «створення необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності» [97, с.54].

Заходи адміністративного припинення займають самостійне місце в системі заходів державного примусу. Вони використовуються поліцією для забезпечення недоторканності суспільних відносин у сфері державного управління, у боротьбі з правопорушеннями в різних ситуаціях і комбінаціях в процесі масового заходу. Наприклад, адміністративно-попереджувальні заходи, «які є засобом охорони правопорядку від можливих, але нереальних правопорушень», застосовуються тоді, коли ще немає реальних правопорушень або інших шкідливих наслідків, але вони можуть виникнути. Заходи ж адміністративного припинення характеризуються тим, що їх застосування викликається реальною протиправною ситуацією і вони настають у момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання заходів попередження стає вже неефективним або взагалі марним [34, с.47].

При проведенні масових мирних зібрань застосування заходів адміністративного припинення взагалі й поліцією зокрема обов'язково має спиратися на законність. Особливу увагу необхідно звернути на охорону прав і законних інтересів громадян, підвищенню їх активності щодо виконання своїх конституційних обов'язків. Зараз серед причин порушень

законності можна назвати такі: значна частина населення не вважає закон і правопорядок вищою моральною категорією, яку неможливо порушити, багато хто з працівників правоохоронних органів мають низький моральний рівень, працюють в умовах відомчої замкненості та бюрократизму, міністерства та відомства присвоїли собі право тлумачення законів шляхом видання різного роду інструкцій та вказівок, які часто перекручують сутність і спрямованість законодавчих актів тощо [5, с. 39].

Разом із тим заходи адміністративного припинення найчастіше є передумовою адміністративного покарання. На відміну від адміністративних стягнень заходи адміністративного припинення не пов'язані з обов'язковістю прийняття спеціального індивідуального акта управління. Тому й процесуальний порядок оформлення дій адміністративного припинення спрощений порівняно з порядком адміністративних стягнень. Крім того, заходи адміністративного припинення не містять у собі елементу покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи поряд із виховною і каральною функцією, адміністративні стягнення за своїми діями та за часом звернені в минуле, тобто є ретроспективними, оскільки підставою їх застосування є вже вчинене правопорушення. Заходи адміністративного припинення, як правило, звернені в теперішній час, а тому найчастіше спроможні вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема примусово припиняти правопорушення.

Заходи адміністративного припинення при проведенні масових заходів використовуються різноманітними державними органами та їх посадовими особами, у тому числі й громадськістю (громадські формування з охорони громадського порядку). Але найбільше повноважень щодо їх застосування має поліція, яка виконує головну роль у забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів.

Заходів адміністративного припинення вживають тільки на законодавчому рівні. Будь-яким іншим державним органом, і тим більше громадським організаціям, таке право не надано.

Ураховуючи те, що ці заходи адміністративного примусу застосовуються порівняно з іншими вельми часто, вони потребують, на наш погляд, спеціальної систематизації та класифікації. Але це вже завдання окремого дослідження.

Національна поліція застосовує два різновиди заходів адміністративного припинення – загального і спеціального призначення.

Найбільш значну групу заходів адміністративного припинення, частина яких застосовується поліцією і при виконанні обов'язків з охорони громадського порядку, становлять заходи припинення загального призначення. На наш погляд, доречно більш детально розглянути систему заходів адміністративного припинення, які застосовуються саме при проведенні масових заходів. До неї, зокрема, відносяться: особисте адміністративне затримання та адміністративне доставлення, вимога припинити протиправну поведінку, реєстрація та офіційне застереження про неприпустимість антигромадської поведінки.

Адміністративне затримання. Це найбільш поширений захід адміністративного припинення, що застосовується поліцією під час охорони громадського порядку. Адміністративне затримання за своїм характером складається з примусового короткочасного обмеження свободи дій і пересування громадян, які вчинили адміністративне правопорушення [17, с. 66].

Відповідно до ст.260 КпАП України адміністративне затримання особи є заходом забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Воно допускається з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складання його на місці вчинення правопорушення.

Цей захід тісно пов'язаний з іншими адміністративно-примусовими заходами, доповнює і нерідко забезпечує можливість їх застосування. Так, при вчиненні будь-яких правопорушень, перш ніж здійснити відповідні дії особистий огляд речей і документів, складання протоколу про адміністративне правопорушення, оформити матеріали про вилучення предметів тощо, уповноваженому органу або особі необхідно провести адміністративне затримання.

При адміністративному доставлянні як фізичний примус може бути застосоване захоплення руки або частини одягу з примушенням до руху в заданому напрямку. До цього способу за своїм характером можна віднести і застосування транспортних засобів. Але при виведенні порушників з місця зборів, мітингу, демонстрації тощо працівникам поліції необхідно врахувати настрій інших учасників цих масових заходів для того, щоб не допустити їх негативної реакції і можливого ускладнення оперативної обстановки у зв'язку з неправильно застосованими заходами.

Усна вимога припинити правопорушення та йти слідом у супроводі відповідної посадової особи до відділку поліції або до іншого органу є найбільш поширеним засобом. [218, с. 89].

Адміністративне доставлення може використане із застосуванням як фізичного, так і психічного впливу. Психічний вплив проявляється в попередженні особи про можливість застосування фізичної сили.

Доставлення порушника – це не тільки примусове супроводження даної особи до правоохоронного органу, але й реалізація права вторгнення в особисту свободу в інтересах забезпечення правопорядку.

На нашу думку, слід внести доповнення до ст. 259 Кодексу України про адміністративні правопорушення, включити до неї цей перелік осіб [40].

Про доставленні правопорушника працівниками органів поліції складається рапорт. Усі особи, які доставляються до органу внутрішніх справ, черговий реєструє в книзі. У випадку необґрунтованого доставлення особи, а також при доставленні осіб, які не підлягають доставлянню,

оперативний черговий орган самоврядування зобов'язаний негайно звільнити їх, про що також робиться відповідний запис у книзі доставлених. Ці дані заносять кожного разу в певний журнал.

Вимога припинити протиправну поведінку як захід адміністративного припинення застосовується всіма працівниками поліції, якщо вони виявили такий факт. Виявлення зазначеної поведінки або вчинення адміністративного проступку чи злочину в умовах великого скупчення людей буде вважатися підставою для застосування цього заходу адміністративного припинення.

За складних оперативних обставин, що можуть бути спричинені масштабними зібраннями, за наявності величезної кількості осіб працівниками Національної поліції можуть бути здійснені вмотивовані вимоги до громадян, які випадково опинилися в зоні проведення певного мирного масового зібрання, залишити в даний час його з метою усунення перешкод для виконання працівниками поліції покладених на них обов'язків.

Застосування такого виду адміністративного припинення виконується за усною вимогою припинити здійснення злочинної дії працівником поліції до учасника зібрання. Вимога містить у собі прохання щодо ктримання від певних дій.

Ми розусіємо, що за умови зібрання великої кількості людей на одній території, нвевеличка сутичка чи заворушення можуть призвести до порушення порядку проведення мирного зібрання, що нададі може тягнути за собою злочинне діяння, а також наслідки фатального характеру. В свою чергу всі ці суперечки і призводять до унеможливлення здійснення масового мирного зібрання.

Наразі , саме тому ми наголошуємо на величезній потребі та значенні в данному заході – адміністративному припиненні. Отже завдання – не проста зупинка здійснення злочинної поведінки, а й недопущення повторності. Отже найголовніше – прфілактична мета, яку несе

адміністративне припинення інші адміністративні заходи такої мети не мають.

Також до заходів адміністративного припинення, що мають спеціальне призначення та застосування органами Національної поліції за проведення мирних масових зібрань відносимо заходи певного фізичного впливу на особу, застосування поліцейськими вогнепальної зброї - проте вони вже являють собою заходи виключного характеру. І відсоток їх використання має бути невеликим, як в принципі показує практика – до 10 % із 100 % можливих заходів – за цими відсотками, ми і бачимо їх дійсну виключність.

Маємо підкреслити, що на здійсненні нами опитуванні громадян України та експертів на запитання про їх ставлення до зупинки органами національної поліції проведенні мирних масових заходів за певних склавшихся умов за допомогою силових методів 11,8% опитаних громадян та 8,2% опитаних спеціалістів заявили, що це допустимо та дійсно має місце за невмотивованої протиправної поведінки майже у всіх випадках задля громадської безпеки, проте відповідна кількість 54,6% та 78,3% експертів – дали б свою згоду лише в самому нагальному випадку, скоріше в порядку виключення.

Задля зупинки правопорушень та злочинних намірів і дій працівниками національної поліції застосовуються й інші засоби, але при цьому не відсутня мета щодо завдання шкоди особам чи їх майну бо застосування екстраординарних заходів припинення не є карою за вчинену дію. Навпаки, воно має використовуватись у виключних випадках при розумінні мінімалізації причому лише до особи, що дійсно скоїли правопорушення.

Деяка цікавість для працівників національної поліції, ми вважаємо, становить практика використання спеціальних засобів припинення правопорушень, що вже давно використовуються міжнародними правозахисними системами. Останніми роками поліція розвинених

зарубіжних країн збільшує потенціал та займається розробкою нового практичного озброєння задля виконання поліцейських функцій.

Зокрема, поліція традиційно використовує новітні військово-технічні розробки, які ефективно застосовуються при охороні громадського порядку в умовах мітингів, демонстрацій, вуличних походів тощо [119, с 64]. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки застосовуються поліцейські кийки із гум та синтетичних сплавів багатоцільового призначення різних видів, що виконуються спеціально для підрозділів поліції. Ці кийки можуть мати різні форми та конфігурацію і використовуватися для нейтралізації і затримання правопорушників, захисту поліціантів від ударів різними предметами та в інших цілях.

Частим є використання електрошокових пристроїв, що не спричиняє ніяких важких наслідків для правопорушника, в свою чергу зупиняє, проте не є небезпечним. Це такий собі високовольтний електричний розряд, який отримує порушник та втрачає контроль над долі секунд над своїми м'язевими тканинами.

У поліцейських системах західних держав визнано, що найкращим, найбільш ефективним, найбезпечнішим та гуманним засобом контролю над натовпом є хімічні речовини, сльозоточиві та нервово-паралітичні гази. За вправним використанням останніх не буде призведено до смертельних безповоротніх наслідків.

В Франції при проведенні масштабних зібрань, під час сутичок, що переростають у конфлікти часто застосовують сльозоточивий газ, у вигляді гранат, що при попаданні роблять певні рухи, які не дають можливості їх вхопити та зупинити задля повернення їх у бік поліцейських.

Застосовуються також невидимі та видимі гази. Ці гази викликають дезорієнтацію та психологічний вплив. Невидимі гази, за оцінкою експертів, мають певні тактичні переваги, оскільки ускладнюють для всіх присутніх натовпу можливість нормального відчуття у просторі. Всі інші гази на

людську психіку можуть мати взагалі надзвичайно зворотній ефект – сильний та неповоротній.

До «несмертельної» зброї в деяких країнах відносять засоби психічного впливу на натовп – потужні прожектори, сирени, гучномовні пристрої, ультразвукові випромінювачі, водомети, спеціальну піну, яка викликає ефект ковзання по льоду. Останню називають «ковзною» або «банановою» піною. Порошки розпилюють на значній території з літака чи гелікоптера, а потім з водометів поливають водою. Будь-яка поверхня після такого впливу стає в 10-12 разів більш слизькою, ніж лід.

Міжнародна спільнота при наявності порушень під час проведення мирних масових заходів використовує в своєму арсеналі генератори, які виробляють звукові шуми силою в 120 децибел на відстані в 25 метрів. Вказані шуми викликають дезорієнтацію в просторі, а також запаморочення, що призводять до нудоти та зумовлюють учасників масових заворушень закривати руками вуха, що в свою чергу, обмежує їх дії в просторі.

У багатьох західних країнах на сьогоднішній день поліцією реалізується на практиці установка на використання так званого «мінімуму сили» або альтернативних насильству засобів і методів.

Таким чином, теоретичні та практичні розробки передових розвинених європейських держав з питань використання озброєння поліції в охороні громадського порядку, а також бажання і можливість органів публічної влади співпрацювати з підрозділами Національної поліції України допоможе, на наш погляд, наблизитися до світових стандартів у питанні організації і проведення мирних зібрань.

Роблячи підсумок всього дослідженого нами матеріалу в даному підрозділі, робимо висновок, що поняття «метод» в контексті адміністративного права, а також в дослідженні обраної нами сфери в першу чергу необхідно знати як саме відбувається організація та порядок проведення мирних масових зібрань і які саме методи примусового впливу

використовуються органами поліції, щодо припинення злочинних діянь та протиправної поведінки учасників за врегулювання даних заходів, а також здійсненні всіх можливих дій задля притягнення винних до адміністративної чи іншої відповідальності.

Відсутність чіткої регламентації прав та обов'язків, з одного боку органів влади, а з другого – організаторів та учасників зборів призводить до переростання їх у погроми та масові заворушення, неадекватне застосування сили, в тому числі і зброї, а у деяких випадках вони можуть безпосередньо трансформуватися у військове протистояння ворожучих сил, стаючи засобом насильницького повалення державної влади.

2.3. Адміністративна відповідальність за порушення порядку проведення мирних зібрань

Конституція проголосила право громадян на мирні зібрання та у загальних рисах означила вимоги до учасників (з відповідного дозволу місцевої влади та у спосіб мирного проведення). В той час ще активно використовувалися положення Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 року №1545-ХІІ «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» і на цій підставі почали використовувати положення указом Президії ВР СРСР № 9306-ХІ від 28.07.88 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» [161]. Вказаний законодавчий документ гарантував право громадянам на мирні зібрання про що проголошувалося в Конституції СРСР та зазначав, про те, що дане право реалізувалося за можливості «наданням трудящим та їх організаціям громадських будівель, вулиць, площ та інших місць». Отже саме до норм цього законодавчого акту, його ст. 1 та ст.2 про проведення мітингів, зібрань, вуличних рухів або демонстрацій уповноважені «трудова колективів підприємств, установ та

зкладів, органів кооперативних та інших громадських організацій, громадської самодіяльності та окремих груп громадян» повинні подати письмове повідомлення до виконавчого комітету місцевого органу самоврядування в чітко визначений строк – 10 діб до вибраної дати проведення мирного масового зібрання. У повідомленні вказувалися: форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку та закінчення, приблизна кількість учасників, прізвища, імена, по батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання та роботи (навчання), дата подання заяви [161].

Заборона проведення мирного масового заходу встановлювалась органом місцевого самоврядування за умови, якщо мета їх проведення суперечить вимогам Конституції СРСР або республіканської Конституції і якщо воно загрожує «громадському порядку та безпеці громадян». Організатори й учасники мирних зібрань під час їх проведення зобов'язувались дотримуватись «радянських законів та громадського порядку», їм було заборонено мати при собі зброю або «спеціально підготовлені або пристосовані предмети, які могли бути використані проти життя та здоров'я людей, для заподіяння матеріальної шкоди державі, громадським організаціям та громадянам» [161].

Розглядаючи пункти 5-7 досліджуваного документу. Вбачаємо, що громадські організації ні за яких обставин не мають законного права протидії в проведенні мирних масових зібрань. Але за вимогою представників органів національної поліції захід мав припинятися, оскільки був не легалізований. Не легалізований він був за наступних обставин: не була здійснена подача повідомлення, проігноровано заборону в проведенні вказаного заходу, за виникненням загрози життю та здоров'ю осіб, переростанню конфліктних сутичок та ситуацій в порушення громадського порядку та інші. Тобто на той час цей указ здавався законодавцям надзвичайно жорстким та був відданий на розкритикування великою кількістю народних депутатів, законодавців, науковців та громадської

спільноти. Так Ю.Д. Дмитрієв і В.В. Кунделев прямо вказували на невідповідність норм указу Конституції СРСР [23, с. 44], інший науковець наприклад говорив наступне: «...відступ від соціально-політичного призначення та конституційної природи політичних свобод» та невідповідність дозвільного порядку проведення мирних зібрань «загальному принципу правової політики... держави: дозволеним є все те, що не заборонено законом» [190, с. 40]. Проте лібералізації не було. Указ від 28.07.1988 р. залишався тимчасовим, проте Закон СРСР «Про свободу зібрань, мітингів, вуличних походів та демонстрацій в СРСР», що розроблявся у Верховній Раді СРСР протягом 1990 р. так і не набув законодавчої ухвали та чинності

Деякі вчені зазначають про унеможливлення проведення мирної маніфестації, так заявлялося в Указі відповідно до п.3 та п.6 даного законодавчого акту, оскільки в установленому порядку неминучо потрібно було мати дозвіл від виконкому у вигляді підписаної заяви, щодо проведення вказаної маніфестації. [190, с. 41].

В свою чергу органи місцевого самоврядування здійснювали повідомлення організаторів та учасників в термін – 5 діб до зазначеного заходу. Також залишаючи за собою право на зміну місця локації, та часу проведення про що також повідомлялися учасники. Дані рішення органу місцевого самоврядування можна було оскаржити до вище стоячого органу, про що свідчить указ від 28.07.1988 року, але залишається цікавим той факт, що в даному документі все ж таки не було прямої дозвільної норми щодо проведення мирного масового заходу.

Визначені певні обумовленості даного законодавчого проекту, що характеризувались у наступних нормах: надання громадянам, апатридам та іноземцям рівних прав щодо здійснення ними права на мирні зібрання (ст. 5); визначення особи організатора, а також учасників мирних зібрань (ст. 8 і 9); щодо специфічного порядку здійснення агітацій (ст. 15),

здійснення особливо визначеного статусу резолюцій щодо мирних зібрань (ст. 25).

Даний проект передбачав спрощену процедуру проведення мирних масових заходів, що здійснювався подачею заяви про проведення до відповідного органу не місцевого самоврядування, цікавою була пропозиція надавати організаторам цю заяву до місцевого органу на даний час вже поліції (ст. 10).

Посилаючись на статтю 17 даного проекту відповідний орган, що прийняв заяву міг заборонити проведення мирного масового зібрання, але за певної умови – створення унеможливлених умов задля руху магістралі, чи задля роботи підприємства, установи чи організації, дії останніх створювали дійсну загрозу життю чи здоров'ю осіб або ж їх безпеці. Також за умови коли велика кількість людей, що мала бути присутньою прогнозовано перевищувала кількість місць у вибраному для заходу місці, також якщо мета зібрання певним чином могла бути суперечною для законодавства, якщо вказаний час збігався з часом іншого раніше визначеного заходу або непередбачуваного, але національно важливого заходу. [115, с. 49].

В рамках нашого дослідження пропонуємо розглянути нормативну базу й іншого Закону СРСР, авторами якого були Ю.А. Дмитрієв та О.Г. Мещеряков у 1989 році «Про свободу зібрань, мітингів, вуличних походів та демонстрацій». В статті 1 даного законодавчого проекту вказувалося про державне гарантування громадянам права на участь, організацію та проведення мирних масових заходів в дуже цікавому напрямі – такому як надання певних просторів. Тобто автори відійшли від нормативних попередніх ідеалів до більш демократичного суспільного напрямку створення безкоштовних просторів на прибудинкових територіях, скверах, парках, майданах та з можливістю присутності представників засобів масової інформації різного формату. Стаття 3 даного законодавчого проекту повідомляла про можливість поширення даних заходів на зібрання

мітинги, вуличні походи та демонстрації, також на святкові процесії, пікети, змагання, священні обряди тощо [115, с. 49].

В статті 12 вказаного законопроекту був визначений також перелік місць де дані процесії не могли відбуватися. До нього входили: будинки, споруди і території, що забезпечують безпеку громадянам, місцини біля об'єктів з шкідливими чи отруйними речовинами, також автотранспортні та залізничні вузли, смуги відчуження залізниць, лінії високовольтних передач та інші». Не можливо не звернути увагу, що вказані в даному проекті обмеження щодо порядку проведення та загалом реалізації прав на свободу мирних зібрань були такими, що в відповідали нормам демократичного європейського механізму реалізації прав громадян [115, с. 49].

На превеликий жаль, слід зазначити, що одиничним актом, який був ухвалений в досліджуваній тематиці на союзному рівні як розвиток указу від 28.07.1988 р., була постанова №4 Пленуму Верховного Суду СРСР, що роз'яснювала деякі норми цього указу. Дана постанова встановлювала, що пікети установ, організацій та навіть державних будівель – це також охоронюваний тип демонстрацій.

Також норма 8 даного проекту зазначала про порушення порядку організації та реалізації відповідного права на мирні масові заходи та маніфестації, пікети, демонстрації. Також цікавим було визначення матеріальної шкоди, яка могла бути заподіяною під час мирних зібрань учасникам даного заходу

В той самий час пунктом 9 даного нормативного акту закріплювалися представницькі права «додатково вказувати порядок проведення мирних зібрань мітингів, походів та демонстрацій, враховуючи місцеві умови», відповідно до республіканських традицій та даного указу [161].

В. Гуцін, аналізуючи адміністративну практику та дії органів, що здійснювали правоохоронну функцію при проведенні мирних зібрань у 1988-1990 рр. вказав на суттєві законодавчі порушення, а саме: при притягненні громадян до відповідальності не складаються протоколи про

затримання, не вказуються відомості про порушників, свідків і потерпілих; в учасників мирних зібрань відбирають фіксуючу апаратуру; до відповідальності притягуються особи, що випадково перебували в зоні проведення мирних зібрань і взагалі відношення до цих заходів не мають [19, с. 112].

Здійснив спробу знайти специфіку відповідно до регіону здійснення порядку проведення мирних зібрань М.І. Скуратов: «способом виявлення «правової основи» для можливості обмеження процесів демократизації» погоджуємося з його думкою, що незважаючи на місце проживання особи її обсяг конституційних прав має бути незмінним [190, с. 42]. З ним погодилися і інші науковці, які зазначали, що критичне ставлення до правового закріплення деяких норм у сфері мирних зібрань, що призводить до «дуже свавілля тлумачення» змісту конституційних свобод. [19, с.45].

Тому робимо висновок, що на місцевому, регіональному рівні відповідно до думок науковців того часу, або продовжують використовуватися дієві Тимчасові правила, які не використовувалися тодішніми виконками чи на зміну їм приймалися новітні рішення, що тягнули за собою більш сильну міру покарання за незаконні демонстрації».

Органи місцевого самоврядування на той час вносили величезну кількість заборон щодо проведення мирних масових заходів можна навіть сказати, що з «видуманих, законодавчо непередбачених норм».

Як яскравий приклад того можемо привести забороняюче в 1988 році рішення щодо можливості проведення різних видів зборів, голови Ленінського органу місцевого самоврядування, на той час так званого виконкому міста Києва. Дане рішення органи прокуратури все ж таки опротестовували, проте Гушчін В. по даному питанню дотримується наступної думки, що кількісне збільшення такого роду заборон відбувалась за прямою вказівкою вище стоячих органів і неможливості на той час притягнення владних структур до відповідальності з порушення конституційно визначеного права громадян на прояв своїх переконань, ідей

через мирні масові заходи [19, с. 112]. Проте інші науковці дотримувалися інакшої позиції щодо недостатньо вмотивованого обмеження щодо проведення відповідного заходу, на власний погляд, вони вважають що має місце правовий характер, проте з домішками державного примусу, якщо так можна зазначити, що проявлялося в наступних виглядах – позбавлення посадових повноважень, а також навіть визнання недієвою відповідного виконавчого органу [190, с. 41-42]. Також ми хочемо зауважити, що давні думки авторів і в даний час та за даних суспільних умов життя не втрачають резонансу та залишаються актуальними.

Зазначені науковці також виділяють інакші підстави щодо ненадання дозволу на проведення мирних масових заходів, серед яких: несвоєчасна подача заяви, несвоєчасний день чи час проведення, невідповідне місце проведення даного заходу, також можлива велика кількість зібрань, акцій чи просто заходів, наприклад соціально-розважального характеру в один день.

Переважно це робиться задля зняття відповідальності з органу виконавчої влади щодо проведення мирних масових заходів переважно політичного характеру, відповідно до яких і збільшується кількість забороняючих ухвал [251, с. 41].

Тож прикладом можна назвати і збільшену кількість заборонних рішень на теренах УРСР. На той час не просто збільшилася кількість заборон, але й виросла вона за рахунок збільшення відповідальності як адміністративної так і кримінальної. Саме тому Президія Верховної ради УРСР ухвалила указ від 03.08.1988 року № 6347-XI «Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації та проведення зборів, мітингів та вуличних походів» задля забезпечення «громадського порядку, а також охорони процесу реалізації права громадян на мирні зібрання, безпосереднього здійснення» [139] (затверджений Законом УРСР від 12.11.1988 р. № 6831). Отже, як вже зазначалося вище відповідний акт здійснював адміністративну та кримінальну відповідальність щодо

порушеного права осіб на досліджуване право, проте потрібно відмітити, що примусові заходи були відсутніми в зазначеному порядку та додаткового пояснення не мав. Також не можливо обійти увагою той факт, що даний законодавчий акт нормою пункту 10 зазначав про неможливість поширення адміністративної чи кримінальної відповідальності на «трудоі зібрання, громадські об'єднання, які збиралися в законодавчо визначеному порядку відповідно до статутної форми» [147]. Робимо висновок, що дана норма прямо забороняла певні стихійні зборища людей задля висловлення думок, переконань та інтересів, а лише заохочувала до врегульованих та чітко визначених мітингів чи зборів. Порушення останніх могло призвести до накладення штрафних грошових санкцій, а в деяких випадках і до арешту особи. Тут вже має місце адміністративний арешт – термін якого коливався десь до 15 діб. Якщо ж правопорушенні дії на протязі року були вчинені повторно – накладалося також адміністративне стягнення проте вже сума була значно більшою, також мали місце на той час та широке використання виправні роботи, їх термін коливався та змінювався переважно від одного до 15 днів. Хочеться зазначити, що велика кількість авторів того дня вважали і неодноразово в своїх працях заявляли, що дана відповідальність була повністю «виправдана» [251, с. 41].

Даний Указ від 03.08.1988 року зазначає (стаття 2), щодо адміністративного правопорушення посадовою особою поліції чи вказаного органу місцевого самоврядування виносилося протокольне рішення, сама ж справ розглядалася в судовому порядку одноособову народним суддею на протязі трьох днів, в цей час правопорушник знаходився під арештом.

Не можемо оминати увагою і факти щодо випадків за періодикою 1989-1991 років, коли особи притягалися до адміністративної відповідальності, а також до кримінальної відповідальності відповідно до статті 187-4 Кримінального кодексу, проте всі ці притягнення – досліджуючи норми Указу Президії ВР УРСР від 25.08.1991 № 1433-ХІІ переважно відзначалися політичним характером. Як приклад приведемо

всім відому справу осудження відповідно до статті 184-7 Кримінального Кодексу УРСР, громадянина Лупиноса А.І. [134].

Хотілося б наголосити на наступному – ухвалення вищевказаних та розглянутих нами законів та законопроектів в переважній більшості не було зніційовано керівними структурами УРСР, виходячи з цього тотожність обраних для порівняння указів наштовхує на таке переконання [116], а також певні збіги, що прослідковується у статтях 185-1 та 187-4, а також безпосередньо у статті 166-1 та статті 200-1 Кримінального кодексу Російської Федерації тих часів.

Щодо винесення рішення про адміністративне стягнення народно обраний суддя міг не просто винести рішення, а за вказівкою просто вигнати особу з території на якій вона знаходиться на даний час, проте територіально проживає в іншому місці, що відбувалося за певно визначених обставин з погодженням з Міністерством юстиції та фінансів СРСР, проте за вказівкою тодішнього Міністерства внутрішніх справ СРСР, також правопорушник не просто покидав дану місцевість, а й у визначеному порядку сплачував стягнення (штраф) відповідно до статті 185-1 Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення від 1984 року, що вносило зміни до низки інших статей [41;140]. Також не можемо не зауважити, що даний вказаний і розглянутий вище склад правопорушення має місце і в чинній редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення, проте сама санкція викладена в дещо пом'якшеній формі. Головним є те, що відбулося скасування скасованої можливості притягнення злочинця до арешту без здійснення певної умови рецидиву та органів зібрання громадян до змінення знищення еквіваленту у споживчому характері фінансової штрафної санкції проте в періоді 1993 – 1997 років, вони взагалі були мінімальним внаслідок інфляції [140].

Щодо Указу Президії Верховної Ради Української Ради Української РСР від 03.09.1988 р. № 6347-XI то він доповнив своїм змістом також норми Кримінального Кодексу Української РСР що ухвалений в 1960 році

статтею 187-4, в нормі «порушення порядку організації і проведення зібрань, мітингів, вуличних походів та демонстрацій», що в свою чергу веде до відповідальності у вигляді позбавлення волі на термін до 6 місяців чи до року виправних робіт або ж штрафних санкцій від двохсот до чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати – за правопорушення, що вчинені організаторами та учасниками маніфестацій, демонстрацій та зібрань на протязі одного року після застосування норми адміністративного стягнення за ту саму вчинену дію. [86]. Щодо порядку розслідування вказаних діянь – то вони поклалися на слідчий апарат МВС, дана норма діяла до набуття чинності в 2001 році Кримінального Кодексу України, задля її скасування був прийнятий відповідний Закон України від 24.10.2002 року № 200-IV [137].

В. Гушчін, аналізуючи адміністративну практику та дії органів, що здійснювали правоохоронну функцію при проведенні мирних зібрань у 1988-1990 рр. вказав на суттєві законодавчі порушення, а саме: при притягненні громадян до відповідальності не складаються протоколи про затримання, не вказуються відомості про порушників, свідків і потерпілих; в учасників мирних зібрань відбирають фіксуючу апаратуру; до відповідальності притягуються особи, що випадково перебували в зоні проведення мирних зібрань і взагалі відношення до цих заходів не мають. [19, с. 112].

Усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, що найважливішим засобом зупинення правопорушень при регулюванні мирних зібрань залишається адміністративна відповідальність. Дослідження судових матеріалів стосовно розгляду адміністративних справ відносно порушення громадського порядку під час проведення мирних заходів дозволило виявити суттєві недоліки. Через те, що судова ланка наразі не завжди вчасно реагує на правильність оформлення адміністративних матеріалів співробітниками Національної поліції України, ці факти впливають на якість адміністративного судочинства.

Законопроєкти з цього приводу гинули у «чревах» Верховних рад різних скликань, а врегулювання питань проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій було віддане судам, які розглядали справи керуючись правосвідомістю, так як закону, який би врегулював порядок проведення цих заходів, не було.

За відсутності спеціального закону органи влади позбавлені можливості якось реагувати на факти загрозливих явищ, оскільки навіть не має підстав визначити їх як порушення та хоча б застосувати стаття 185 – 1 КпАП.

Висновки до розділу 2

На підставі аналізу матеріалів, викладених у другому розділі, сформульовано такі висновки:

1. Обґрунтовано, що проведення зборів, мітингів, демонстрацій та пікетувань припиняється на вимогу представників органів публічної влади, якщо: 1) відсутнє повідомлення (сповіщення) про проведення мирного масового зібрання до органів публічної влади (уповноважених органів); 2) рішенням суду обмежується або забороняється проведення масового заходу; 3) порушується громадський порядок; 4) існує небезпека для життя та здоров'я громадян.

2. Визначено основні стадії адміністративно-правового регулювання щодо порядку організації проведення мирних зібрань, а саме: перша стадія реалізації конституційного права громадян на свободу мирних зборів – це подання повідомлення про проведення акції до відповідних органів публічної та місцевої влади уповноваженими особами не пізніше як за 10 днів до наміченої дати проведення заходу в письмовій формі; друга стадія – розгляд повідомлення, який оформлюється протоколом засідання погоджувальної ради, що, у свою чергу, є підставою для підготовки та

видачі відповідного розпорядження уповноваженого органу з цього питання; третя – прийняття рішення щодо можливості проведення чи заборони проведення масових заходів.

3. Зосереджено увагу на особливості чинного законодавства про порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Зокрема, це стосується питання, коли зазначені масові заходи припиняються за вимогою представників органів влади, якщо організатори не повідомили про відповідний масовий захід виконавчий орган місцевої (територіальної) влади, якщо є відмова на його проведення, а також при порушенні порядку їх проведення. Доведено, що чинним законодавством не визначено, яка саме посадова особа є представником влади, що уповноважена приймати таке рішення. Практика багатьох міст визнає в даному випадку під офіційним представником голову відповідного виконкому (районного, міського, обласного) або одного з його заступників.

4. У результаті дослідження та аналізу поглядів різних учених (О. Бандурка, М. Лошицький, Ю. Битяк та ін.) визначено систему адміністративно-попереджувальних заходів і заходів адміністративного припинення органами державної влади під час мирних зібрань, серед яких адміністративно-попереджувальні заходи порядку організації та проведення масових заходів становлять особливу групу примусових заходів, які застосовуються в адміністративному порядку і спрямовані на здійснення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав на проведення масових заходів.

5. Обґрунтовано доведено, що аналіз адміністративної практики та фактичних дій співробітників правоохоронних органів при проведенні мирних зібрань дозволив вказати на такі характерні порушення законності з їх боку: при притягненні осіб до відповідальності не складаються протоколи про затримання, не вказуються відомості про порушників, свідків і потерпілих; в учасників мітингів відбирають кіно- і фототехніку, до

відповідальності притягуються особи, що випадково перебували в зоні проведення мирних зібрань і не брали в них участі.

6. Дослідження судових матеріалів щодо розгляду адміністративних справ стосовно порушення громадського порядку під час проведення мирних заходів дозволило виявити суттєві недоліки, які виникають; оскільки судова ланка наразі не завжди вчасно реагує на правильність оформлення адміністративних матеріалів співробітниками Національної поліції України, ці факти впливають на якість адміністративного судочинства.

Стаття 245 КпАП проголошує, що завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень. У зв'язку з цим зроблено висновок про те, що особливістю практики адміністративних судів у справах про встановлення обмежень у проведенні мирних зібрань є непослідовність у розгляді справ; про це свідчить відсутність протоколів деяких судових засідань, яка призвела до того, що були загублені часткові данні про осіб, клопотання, звернення, докази та інші відомості.

8. Виявлено, що ігнорування норм та вимог статті 278 КпАП, а саме відсутність перевірки протоколів, поверхневе, неналежне ставлення до оформлення матеріалів справи, своєчасності повідомлення всіх учасників судового процесу про час та місце розгляду справи та ін. призводить до показника неякісного рівня судочинства в процесі підготовки справи до розгляду. Автор констатує, що всі перелічені недоліки спричиняють порушення строків накладення адміністративних стягнень.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

3.1. Правозастосовча практика вирішення спорів щодо реалізації права громадян на мирні зібрання

Вивчаючи дані Єдиного державного реєстру судових рішень, автор простежив цікаву нерівномірну періодику обмежень мирних зібрань у різних регіонах нашої країни. Наявні області з відсутністю обмежень – Житомирська, Кіровоградська, Вінницька, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернігівська, Волинська. Також є області, у яких даних категорій справ мало чи немає: Закарпатська, Івано-Франківська, Чернігівська. Проте існують регіони з величезною кількістю обмежень – м. Київ, м. Севастополь, Автономна Республіка Крим, Дніпропетровська, Одеська області [27].

Наголошено на тому, що колізійність практики судової ланки впершу чергу залежить від відсутності оскарження постанов суду. Найчастіше суди вирішують такі справи напередодні відповідного заходу, тож оскарження зазвичай втрачає сенс. Мало того, органи влади, навіть завчасно одержавши повідомлення про мирне зібрання, часто звертаються до суду в останній день, попри те, що закон вимагає звернення до суду негайно після одержання повідомлення про проведення заходу.

Шкода, проте поширеною залишається практика за якою здійснюючи питання щодо обмеження мирних масових зібрань, судова ланка покладається на судові заборони щодо реалізації права на мирні зібрання на території, протягом певної частини часу. Проте аналіз цих обмежень

призводить чомусь не здійснюється. Тому робимо висновок, що виникають такі рішення за вказівкою чи проханням органів публічної влади.

Не можемо обійти увагою той факт, що стосується заборон автоматичних. Оскільки практика здійснення останніх за часту просто не має підтвердження в законодавстві, а саме в процесуальному. Отже розглядаючи зміст частини першої статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України, звідки ми і беремо предмет позову щодо процедури заборони, що включає тільки заходи, з приводу яких отримана заява. Отже суди виходить просто порушують вимоги, в свою чергу забороняючи учасникам мирних зібрань здійснення їх конституційного права. [38].

Якщо розглядати згадувані вище автоматичні заборони через призму пункту 43 Пояснювальної записки щодо Керівних принципів ОБСЄ відповідно до конституційних прав та свобод мирних масових зборів то тут вже виникають розбіжності та невідповідності, наприклад відповідно до масовості на певній території - під дію може потрапити величезна кількість одночасно діючих заходів, - що і призведе до не проходження певних обмежень, оскільки все буде розглянуто дуже об'єктивно, пропущеними залишаться певні суб'єктивні обставини [35].

Не можемо обійти увагою той факт, що Основний закон України проголосивши право громадян на мирні зібрання та у загальних рисах означивши вимоги до учасників (з відповідного дозволу місцевої влади та у спосіб мирного проведення), проте в той же самий час набагато активніше здійснювалися посилення та використовувалися положення Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 року №1545-ХІІ «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» і на цій підставі почали використовувати положення указом Президії ВР СРСР N 9306-ХІ від 28.07.88 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР». Що, в свою чергу зважаючи на частину першу статті 144 Конституції України, що «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених

законом, можуть приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території», відповідно до підпункту 3 пункту 1 «а» статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.97 №280 за якого до відання виконавчих органів міських рад належить: «вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку» почали ці питання вирішувати на місцевому рівні, хто як захоче.

Відповідні, вже вивчені та дослідженні нами в попередніх підрозділах законопроекти з цього приводу гинули у «чревах» Верховних рад різних скликань, а врегулювання питань проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій було віддане судам, які розглядали справи керуючись правосвідомістю, так як закону, який би чітко врегулював би порядок проведення цих заходів все ж таки не існувало. На сьогоднішній день для нашої країни це вже історія, за якою в повному безладді, іноді з фатальними наслідками пройшло два майдани.

А за відсутності спеціального закону органи влади позбавлені можливості якось реагувати на факти загрозливих явищ, оскільки навіть не має підстав визначити їх як порушення та хоча б застосувати ст. 185 – 1 КпАП.

Суди вже перестали використовувати і вказані Керівні принципи про свободу мирних зібрань, а Бюро з демократичних інституцій і прав людини ОБСЄ, що містить майже в сіх життєвих випадках та ситуаціях відповіді на любі проблеми, зіштовхуючись з проблематикою суддівських виркові української судової ланки без потрібної кількості норм врегулювання, та що там потрібною, без всіляко наявних законодавчих норм щодо врегулювання порядку проведення мирних зібрань зіштовхуються з неможливістю законодавчо визначеного врегулювання [35].

Процитуємо рішення Європейського суду з прав людини, в якому слушно зазначається, що «...з преамбули Указу виводиться твердження про

те що він мав на меті зовсім інакше використання, що полягає в наданні органами публічної влади засобів задля висловлення своїх переконань на користь зазначеної ідеї, тільки певним категоріям громадян, що принципово за своїм спрямуванням не являє собою сам зміст свободи мирних зборів, гарантування останніх проголошено в Основному Законі» (з даного питання потрібно проглянути пункт 54 рішення Європейського суду з прав людини, справа «Веренцов проти України»).

Проте, зазначимо, що жодної негативної оцінки розглядуваний закон не отримував. А відповідно до нього повідомлення про здійснення зборів. Мітингів та вуличних походів і демонстрацій та маніфестацій подавалась у чітко визначеній формі (письмовий виклад), з чітко визначеним терміном – за десять днів від зазначеної дати (з даного питання, потрібно звернутися до ухвали від 03.07.2013 № 32301002, від 17.09.2013 № 33732113).

Жалкуючи, зазначимо, що Європейський суд щодо неправомірності використання актів органів публічної влади за прогалини – відсутності закону призводить до посилання на інші нормативно-правові акти або на Порядок щодо організації та проведення в м. Києві заходів різного типу спрямування, де зазначено що заява має подаватися приблизно в термі 10 днів (з цього приводу для ознайомлення – ухвала від 23.01.2014 № 29023687).

Беручи до уваги нашумівши рішення Європейського суду «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України» - розуміємо, що українською судовою ланкою виносилися невмотивовані злочинні рішення, яких після цих двох справ стане менше, адже на Європейському рівні держава тепер більш за все буде отримувати поразку.

Проте ще не скасовані, законодавчо закріплені діючі місцеві норми, тобто норми територіального кола не завжди враховуються, а частіше просто ігноруються апеляційними судами, а також місцевими.

Заборона в проведенні досліджуваних нами заходів в судовій ланки вбачається в наступних елементах, скоріш за все навіть одному –

загрозливому характері інтересам національної безпеки, а також ймовірності небезпеки під час самих мирних масових зібрань – тобто порушенню громадського порядку під час їх проведення, все це зумовлено наявністю наступних елементів: недотримання форми заяви, порушення терміну подачі даного повідомлення, невідповідність подачі до органу, тобто подача не до того органу, не вказання потрібної інформації при подачі заяви, визначення місця, що пропонується організаторами, як «забороненого», унеможливлення проведення за можливості демонстрацій у відповідь, тобто аби не допустити так званих контрнаступів і сутичок, які можуть скластися між різноплановими заходами. Також цікавим, на нашу думку є посилення на таку норму як – зниження «іміджу держави», тобто органи публічної влади забороняють проведення мирного масового заходу, при цьому посиляючись на те, що він може підірвати державний імідж.

Вивчаючи з цього приводу міжнародне законодавство, розуміємо, що не існує жодного міжнародного документу, в принципі як і в національному законодавстві, який би прямо вказував на наступну норму. Дещо навіть жартівливою здається така позиція, за якою мирне масове зібрання може вплинути якимось чином на імідж державної влади. Але як бачимо, вказана підстава широко застосовується українським судом, опираючись на незрозумілі неіснуючі норми.

Взагалі-то сумним є розуміння того факту, що українська судова ланка до сьогоднішнього дня, не дивлячись на історично складені події в нашій державі, ігноруючи всі фатальні наслідки до яких призвели масштабні події мирних зібрань, які починались як такі, але в подальшому за неврегульованості останніх призвели до великої кількості втрат, кривавих подій та неминучих фатальних наслідків для громадян нашої країни, іноземців, що відстоювали свої інтереси проживаючих в нашій країні, а також людей що не мають громадянства (апатридів) – проте за всіх цих обставин суди все ж не хочуть навіть розуміти потреби українського суспільства в нагальності мирних зібрань, в потребі донесення власних

думок через призму мирних зібрань, а також найголовнішим залишається факт судової ланки в ігноруванні можливості проведення, в зборах спонтанного характеру, але для нашого народу саме така швидка і дещо спонтанна реакція, як показує практика і є потрібною.

Розглядаючи різні позиції міжнародної спільноти з приводу порядку врегулювання мирних зібрань, загалом в призмі судового вирішення, особлива увага нами була зосереджена на Керівних принципах ОБСЄ з свободи мирних зібрань та рішенням Європейського суду з прав людини. Досліджуючи норми останніх, доходимо до логічного висновку, що міжнародна спільнота законодавчими нормами дійсно ставить перед учасниками та організаторами заходів масового мирного характеру, як то мітинги, майдани, маніфестації чи інші види зібрань правомірну вимогу з приводу попереднього сповіщення про запланований захід, а також дійсно на правомірних демократичних підставах прописує у нормах пряму дію відмови від вказаної норми в випадках унеможливлення останньої в практиці.

Про що не можна сказати, досліджуючи законодавчу базу та судову практику нашої держав. Адже публічна влада в Україні боязко відноситься до будь-яких починань стихійного характеру.

З цього приводу цитуємо постанову від 22.10.2012 № 26538056, в якій прямо вказується наступне: «стихійне та неорганізоване проведення ходів, демонстрацій та мітингів може дестабілізувати мирний настрій його учасників, створити небезпеку заворушень, порушень громадського порядку що, у свою чергу, може завдати шкоду життю та здоров'ю як самих учасників мирних зборів, так і інших осіб». Ось така дещо, на нашу думку комуністична позиція переважає на теренах нашої держави, але при цьому потрібно зазначити, що ця позиція хоча і найчастіше вживана, проте існують поодинокі випадку полярно іншого сприйняття позиції до мирних масових заходів як таких. Як приклад, наведемо більш демократичну і новітню позицію, якою керуються суди посилаючись при цьому на Рішення

Конституційного Суду України від 19.04.2001 №4рп/2001 у справі щодо завчасного сповіщення про мирні масові зібрання.

Через наявність величезної кількості підстав, за якими організаторам та учасникам мирних масових заходів може бути відмовлено з боку публічної влади, уповноважених органів та неспроможність вказаних суб'єктів просто відстояти своє право в судовому порядку. Все вищевикладене нашою стороною нас на розуміння в нагальній потребі прийняття відповідного законодавчого акту, який міг би врегулювати всі ці колізійні питання ті чітко визначити підстави за яких судова ланка все ж таки має право винести заборони в проведенні.

А поки даного законодавчого акту не існує, спробуємо зробити систематизацію всіх наявних, вже вище названих підстав в рамках нашого наукового дослідження.

По-перше, як вже неодноразово зазначалося нами, важливу роль в адміністративно-правовому регулюванні порядку проведення мирних зібрань відіграє саме «термін», як вже прийнято в законодавчому та науковому сприйнятті називати його «строк сповіщення», оскільки лише чітко визначені рамки терміну можуть дійсно полегшити завдання органів Національної Поліції, а також унеможливити чи звести до мінімум сутички та конфліктні ситуації, які неминуче відбуваються на кожному мирному масовому зібранні. Своєчасний строк сповіщення, на нашу думку, дійсно є вагомою підставою для заборони мирного масового зібрання. Проте на даний час суди просто маніпулюють цією нормою задля власних інтересів у вирішенні справ.

Другою, не менш вагомою підставою в відмові щодо проведення мирного масового заходу є невірність оформлення заявки (повідомлення), яка подається до відповідного органу публічної влади чи уповноваженої на те особи. В новітньому законі, який буде регулювати порядок проведення мирних масових заходів цій нормі також потрібно, вважаємо приділити не аби яку увагу.

Оскільки заборона – буде правомірною, якщо заява була складена у невідповідності до законодавчих вимог. Далі розглянемо найчастіші порушення вимог при складенні заяв, які зустрічаються на даний час:

- Невідповідність форми складення;
- Направлення не тому адресату;
- Невірна або зовсім відсутня вказівка щодо ймовірної кількості осіб;
- Не вказані ППП організаторів мирного заходу;
- Відсутня направленість зібрання (організатори не вказали мету, відсутня ідейність).

Всі зазначені вище елементи підстави винесення рішення дійсно є важливими, оскільки вказівка всіх зазначених даних в першу чергу потрібна органу публічної влади (уповноваженій особі) задля глибинної підготовки. Перелік обов'язкових даних у заяві потрібно задля належної підготовки відповідних органів до відповідного публічного масового заходу. Звідки ж виникли всі ці критерії? Яким законодавчим актом останні були визначені? В даному випадку звертаємося до Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», а також на місцевому рівні актами органів місцевої влади, які в рамках певної регіональної особливості можуть внести якісь свої специфічні територіальні вимоги.

Існують суттєві розбіжності щодо застосування нормативно-правових актів органів публічної влади з питань обмежень проведення мирних масових зібрань, та невизначено чи є несвоєчасне повідомлення органу публічної влади про мирне зібрання підставою для його заборони і який строк повідомлення слід вважати завчасним (вчасним для попередження органу публічної влади). Такі розбіжності яскраво простежуються між практикою судів різних регіонів, але трапляються зазначені випадки і в межах одного суду.

Зроблене нами дослідження нормативно-правового регламентування порядку проведення масових мирних зібрань та заходів, майданів, мітингів та демонстрацій показало невисокий рівень законодавчої регламентації порядку здійснення мирних зібрань. Що, в свою чергу, ускладнює діяльність публічної влади, Національної Поліції, судової ланки. Це створює передумови для зловживань як можновладців, так і для суб'єктів мирних зібрань, а особливо для їх організаторів. Рішення судів по питанню проведення масових заходів часто мають колізійне забарвлення, оскільки виносяться суперечливі, непослідовні, а інколи й зовсім абсурдні рішення.

Отже, розуміємо, що інституція винесення рішень адміністративних судів у справах щодо встановлення обмежень у проведенні масових мирних заходів та зібрань має непослідовний та неузгоджений характер. Це проявляється у відмінних позиціях, які використовуються адміністративними судами щодо винесення рішень в зазначених вище справах. Заборона проведення масового мирного зібрання має мотивуватися лише в наступних випадках, а саме:

- 1). загроза національній безпеці нашої країни;
- 2). порушення громадського порядку, що в свою чергу може призвести до загрози життю та здоров'ю, а іноді і до фатальних наслідків.

Так відповідно до пункту 122 Пояснювальної записки до керівних принципів ОБСЄ зі свободи мирних зібрань: «...заборона публічного зібрання винятково через те, що зібрання буде здійснюватися в одному й тому ж місці з інакшим масовим заходом, буде ненормальною відповіддю на ситуацію, коли обидва зібрання могли бути проведені у вказаних у заяві» [35].

Ще однією розглядуваною нами, надзвичайно популярною на сьогоднішній день суддівською ланкою, підставою щодо обмеження права громадян на мирні зібрання є можливий вплив на роботу органів публічної влади, а також на транспортне сполучення.

Отже в даному випадку йде мова про порушення права третіх осіб, які в принципі не приймають участь у даному мирному масовому заході, які просто перебувають в тому самому місці в той самий час задля вирішення власних особистих чи робочих питань. Найчастіше вказана підстава застосовується, коли мирні масові зібрання можуть блокувати роботу органів публічної влади. Тобто не задля захисту прав третіх осіб. А скоріше для захисту посадових структур та усунення незручностей під час їх роботи.

Саме тому судова гілка часто приймає рішення щодо заборони проведення будь-яких мирних зібрань, які можуть проходити поблизу будівель публічної влади чи судової гілки влади, оскільки це, на думку органів публічної влади, може зашкодити їх роботі, хоча мета організаторів і полягає саме в донесенні інформації, своєї власної позиції (обурення чи підтримки) певної ідеології, котру мають почути органи публічної влади, що ні в якому разі не може перешкоджати роботі органів публічної влади. А скоріше допоможе останнім в розумінні позиції учасників зібрання і безпосередньо почути та навіть вийти на діалог. Про що неодноразово зазначається в міжнародній практиці, яка своїми нормами підкреслює це. Як приклад наведемо пункт 101 Пояснювальної записки до керівних принципів ОБСЄ зі свободи мирних зібрань), в якому зазначається що мирні масові заходи мають проводитися в місцевості, обраній таким чином, щоб учасники зібрання мали можливість бути побаченими та почутими саме тими установами, підприємствами та організаціями до яких вони звертаються, свої погляди яким вони хочуть донести [35]. Тобто позиція судової ланки з даного приводу, не просто суперечить міжнародним принципам, а порушує право громадян на мирні зібрання і виносячи рішення про заборону чи перенесення заходу в інакшу місцевість, вони просто порушують право громадян на мирні зібрання, оскільки відбирають в них можливість бути побаченими і почутими тим саме тим органам до яких спрямований їх «меседж». Ми вважаємо, що дана підстава є неправомірною і вмотивування щодо прийняття забороняючого рішення за

вказаною підставою порушує конституційне право громадян на мирні зібрання.

На основі аналізу даних Єдиного державного реєстру судових рішень, нами виявлено кількісну нерівномірність прийнятих рішень щодо обмеження права на мирні зібрання у різних регіонах країни.

Також, доведено, що наявність численних колізій та суперечливість судової практики в значній мірі обумовлено відсутністю скарг на постанови суду.

Тому що судовою ланкою розглядаються такі справи напередодні відповідного заходу, а тому організатори та учасники розуміють, що оскарження відповідних судових рішень втрачає сенс.

Як вже було описано та досліджено нами вище – 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.

Зосереджуємо увагу на 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 приймають до уваги рішення Європейського суду з прав людини.

Також дещо зухвало відносяться і до норм вітчизняного законодавства. Забороняючи мирні масові заходи за безліччю підстав, деякі з яких навіть не мають чіткого законодавчого закріплення.

При цьому з частини другої ст. 39 Конституції України випливає, що обмеження мирних зібрань встановлюється лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Деякі адміністративні суди взагалі посилаються на таку підставу як – завдання моральної шкоди деяким суспільним принципам. Проте в

законодавчій базі не має чіткого визначення, що саме може спричинити порушення відповідних моральних засад в суспільстві та яким чином розшифрувати організаторам та учасникам заходу дану відмовну підставу. Напевно, таким чином органи публічної влади або певні політичні сили намагаючись не втратити позиції лідерів та не заплямувати свою репутацію вдаються до використання саме таких підстав. Іншого тлумачення просто не існує. Міжнародне законодавство проти використання такої підстави, оскільки вона не лише порушує право громадян на мирні масові заходи, а й суперечить нормам демократичної розвинутої країни [35]. Оскільки лише в зрілій демократичній країні органи публічної влади розуміють потребу і надають можливість діалогу з громадськістю, задля розуміння думки більшості громадян в країні чи окремої групи громадян в залежності від: віросповідання, підтримання певної політичної ідеології, верстви населення за окремим віковим цензом.

Не достатньо вмотивованою вважаємо і наступну підставу, а саме – заборона проведення мирного зібрання спричинена порушенням прав інших осіб. Тобто мирні зібрання порушують права інших громадян, котрі в них не задіяні і не бажають бути такими проте за певних обставин прямо чи опосередковано знаходяться поблизу даного заходу або ж навіть в центрі цих подій не бажаючи бути учасниками.

В розглядуваному випадку відповідний захід може порушувати права інших громадян на відпочинок тощо. Тобто органи публічної влади мають розв'язати складне питання – як не порушуючи права групи одних громадян надати групі інших громадян можливість здійснення свого конституційного права. В даному випадку потрібно розуміти, що будь-яке мирне масове зібрання так чи інакше порушуватиме права третіх осіб.

Саме тому, дані особи, які не являються учасниками просто мають проявити повагу і терпимість. Оскільки зібрання є публічними, а публічність передбачає можливість відкритого виявлення власних переконань. Тим паче заходи такого плану відбуваються не кожного дня, а

також здійснюються на протязі певного періоду часу. В даному випадку органи публічної влади чи судової ланки мають враховувати обставину щодо порушення прав третіх осіб, при цьому встановлюючи певні обмеження для учасників зібрань: час зібрання, місце зібрання, неможливість використання гучномовців в вечірній час тощо.

Усе вищевикладене надає можливість стверджувати, що зроблений нами аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень, виявив кількісну нерівномірність прийнятих рішень щодо обмеження права на мирні зібрання у різних регіонах країни. Також, доведено, що наявність численних колізій та суперечливість судової практики в значній мірі обумовлено відсутністю скарг на постанови суду. Як правило, суди розглядають такі справи напередодні відповідного заходу, а тому оскарження судового рішення втрачає сенс. Також, 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.

Фактом залишається, те 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 приймають до уваги рішення Європейського суду з прав людини.

Робимо висновок, що поширеною на теренах вітчизняного законодавства стає заборона проводити мирні зібрання, які в певній мірі за думкою органів публічної влади можуть зашкодити іміджевому стану влади

3.2. Проблеми адміністративно-правового регулювання порядку проведення мирних зібрань згідно з чинним законодавством України

Демократичною визнають державу, в 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 в повній мірі 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 до соціальних проблем і потреб населення на місцевому, національному або навіть міжнародному рівні.

У зв'язку з вказаним, 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, неврегульованість чіткого порядку проведення мирних зборів негативно позначаються на іміджі нашої країни в умовах курсу держави на євроінтеграцію.

На сьогоднішній день саме низький правовий рівень адміністративно-правового регламентування порядку проведення мирних масових зібрань зумовив унеможливлення здійснення адміністративно-правових заходів органами публічної влади, органами судової гілки влади, Національної Поліції тощо.

Невиразність законодавчо закріплених норм призводить до колізійності та несистемності правового регламентування. А також до можливих зловживань суб'єктами мирних масових зібрань під час даних заходів, які завжди можуть обґрунтовувати власні неконституційні дії наявністю правових колізій та прогалин.

Саме ці колізійні законодавчі моменти адміністративно-правового врегулювання порядку проведення мирних зібрань і створюють підґрунтя для «псевдо політичної» активності, коли до участі у масових публічних заходах залучаються громадяни не відповідно до їх власних переконань, задля потреби висловити свою громадянську позицію, а виключно на оплатній («комерційній») основі.

Таке залучення громадян до мирних масових заходів у суспільній свідомості спотворює та дискредитує саму ідею масової політичної активності, а отже спричиняє зневіру у можливостях запровадження демократичних здобутків в українському суспільстві.

Така зневіра громадян у дієвість досліджуваної конституційної норми відкриває посадовим особам можливість щодо заборон чи обмежень прав громадян на мирні масові зібрання.

Тож у процесі подальшого удосконалення сучасного українського законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на мирні збори, узгодження існуючих законопроектів та чинного законодавства між собою, нами запропоновано скористатися основними положеннями, висновками та рекомендаціями основоположних міжнародних документів у галузі прав людини, і зокрема, положеннями Керівних принципів щодо свободи мирних зібрань, виконаних командою спеціалістів у сфері свободи мирних зібрань Бюро демократизації та прав людини ОБСЄ спільно з Венеціанською Комісією.

Що, в свою чергу гарантує, що законодавство нашої країни буде відповідати міжнародним вимогам щодо реалізації права громадян на мирні

масові заходи. Саме тоді, на нашу думку, законодавство України стане дієвим та практично продуктивнішим в даному напрямку.

Доводимо, що органи публічної влади, а також недержавні установи, посадові та службові особи складають механізм організації та проведення публічних зібрань, оскільки саме на них держава покладає обов'язок створення належних умов задля втілення громадянами України наданого їм права на мирні зібрання у життя. Ці інституції повинні забезпечити належний рівень охорони та постійно контролювати правопорядок на масових публічних заходах

В Україні право кожного громадянина на вільне вираження своїх поглядів і переконань та висловлення своїх ідей, вражень чи протестів у різних формах гарантується на найвищому законодавчому рівні – в ст. 39 Конституції України [81]. Це зумовлено, 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 суттєвим зростанням рівня злочинності, адміністративних правопорушень та загалом ускладненням криміногенної ситуації в нашій державі, 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 посилають на нормативно-правові акти прийняті ще за радянські часи, 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 в залежності від політичної ситуації.

Тому лише у випадку закріплення правових норм як в законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актах щодо адміністративного порядку діяльності органів публічної влади, правоохоронних у сфері реалізації права громадян на мирні зібрання, це право буде ефективно гарантуватися й захищатися. Сама по собі стаття 39 Основного Закону не в змозі охопити всі питання, які потребують врегулювання, перерахуємо лише основні з них:

- Час за який організаторами масового мирного зібрання потрібно здійснити попереднє повідомлення органів публічної влади,
- Обґрунтування мети даного заходу,
- Визначення органу, який має приймати відповідне повідомлення від організаторів,
- Визначення порядку здійснення адміністративно-правових заходів під час охорони громадського порядку під час мирного зібрання,
- Завчасна організація Національної поліції та інших підрозділів (визначення кількості осіб, визначення засобів, які можуть використовувати дані підрозділи),
- Які саме данні про себе мають вказувати організатори заходів,
- Яким чином органи публічної влади можуть передбачити кількість осіб, які матимуть намір прийти,
- Хто може бути організатором заходи,
- Визначення кола осіб, які не можуть приймати участь в масових заходах (за якої причини)
- Визначення переліку виключних випадків, за яких органи публічної влади можуть дати вмотивоване рішення відмови організаторам масового мирного зібрання.
- Хто може давати пояснення з приводу судової резолюції,
- Хто і за яких сам причин може зупинити мирний масовий захід,

- Яка різниця у підготовці мирного заходу, що відбувається у закритому приміщенні від мирного масового заходу вуличного типу,
- Яким чином можна забезпечити публічність мирному заходу [131, с. 157],
- Які обмежувальні адміністративно-правові заходи можуть застосовуватися органами Національної поліції і за яких саме обставин,
- Перелік обставин, за яких мирні масові зібрання можуть вважатися незаконними, тощо.

Зазначений нами перелік питань на які має відповісти спеціальний закон не є вичерпним. Що ще раз підкреслює нагальну необхідність в прийнятті останнього.

Вітчизняні законодавці задля адміністративно-правового врегулювання порядку проведення мирних зібрань визначають наступні підстави за яких даний захід може бути забороненим. Законодавчого закріплення, на сьогоднішній день набули наступні з них: потреба в захисті національної безпеки країни та потреба в захисті прав та свобод третіх осіб, потреба в адміністративно-правовому врегулюванні громадського порядку, потреба в запобіганні сутичок, здійснення охоронюваної функції щодо прав і свобод здоров'я громадян.

Вказаний вище перелік не є вичерпним, забороняючи масові мирні зібрання чи відмовляючи в їх проведенні органи публічної влади покладаються й на інші підстави. Цікавим є той факт, що в Основному законі України вказано – заборонити масові мирні зібрання може виключно суд. [157].

Насправді ж на практиці чомусь такі повноваження на себе поклали органи місцевого самоврядування, деякі чиновники тощо. А до судової ланки організатори масових зібрань звертаються за відновленням забороненого органами публічного права конституційного права.

Розглядаючи різні законопроекти, що пропонувалися та розроблялися народними депутатами, науковцями, законодавцями, громадськими

об'єднаннями та групами ми дійшли висновку щодо необхідності внесення змін і доповнень до Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань від 07.12.2015 р. № 3587.

Метою підтриманого нами законопроекту має бути розширення та гарантування самовираження осіб, підсилення права особи виявити своє відношення, ідею чи волевиявлення або суспільно значиму проблему - винести її на загальний розсуд, говорячи про неї публічно.

А саме – без побоювання використовуючи своє конституційно-визначене право на мирне масове зібрання, що включає можливість громадян вільно вийти на вулицю на мітинговий збір, майдан, При цьому даний захід буде гарантовано проведений відповідно до всіх норм міжнародного законодавства.

Громадянам не потрібно буде побоюватися за своє життя та здоров'я, не виникатиме ускладнень з адміністративно-правовим врегулювання відповідного заходу, що і визначено нормами Основного закону України, а саме статтею 39 Конституції.

Після детального дослідження і вивчення даного законопроекту, ми дійшли до наступного:

обґрунтовано пропозиції змін та доповнень до чинного законодавства щодо регулювання права громадян на мирні зібрання, а саме:

1) запропоновано внести зміни до статті 1 Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань № 3587 від 07.12.2015 – змінити надане в зазначеній статті поняття мирних зібрань на більш ширше, подане вище та додати до конституційно визначеного переліку мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації) історично важливе, вживане в нашій країні поняття «майдани»;

2) запропоновано внести зміни до статті 2 Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань № 3587 від 07.12.2015 – додати поняття та пропозиції щодо завчасного «строку сповіщення» органів публічної влади про намір ініціювання мирного зібрання.

Відповідний термін потрібен для максимальної зручності адміністративно-правового регулювання порядку проведення та охорони масових мирних зібрань;

3) запропоновано внести зміни до статті 18 Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань № 3587 від 07.12.2015 – щодо миролюбного характеру масових заходів. «Посадові особи правоохоронних органів, які б виконують управлінські дії в охороні публічного порядку мають повноваження припиняти або зупиняти проведення масових заходів у разі втрати ними мирного характеру.

Національна поліція, Національна гвардія України (інші компетентні органи) проголошують про втрачання миролюбної спрямованості масового зібрання, коли суб'єкти масштабно вживають насильство чи заважають затриманню осіб, що вчиняють насилля під час мирного масового зібрання, а також при унеможливленні зупинки насильственного характеру зібрання»;

4) запропоновано внести зміни до статті 1 Розділу IV «Прикінцеві і перехідні положення» Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань № 3587 від 07.12.2015 – створити Постійну комісію з моніторингу інформації щодо дотримання конституційного права громадян на участь у зборах, мітингах, «майданах», тощо на основі домірного представництва із обов'язковим наданням представника від різних політичних сил (фракцій, груп).

Здійснюючи аналіз статті 39 Основного закону України, ми також хотіли відповісти на питання чи можна її охоронювану функцію застосовувати до публічних мирних масових заходів політичного спрямування. Якщо так, то тоді незрозумілим залишається питання чи можуть підлягати під охорону даної норми мирні масові зібрання, що задовольняють соціальні потреби громадян? Оскільки вказані нами мирні масові зібрання мають зовсім різні спрямування та здійснити їх відокремлення дуже важко. В новітньому спеціальному законі має бути здійснено давнє розмежування. Всі заходи мають бути поділені на групи

відповідно до спрямування, оскільки відповідно до цих груп і потрібно здійснювати розмежування адміністративно-правових заходів. Тому що вони потребують різного ступеню підготовки, різного ступеню захисту, різного ступеню адміністративно-правового регулювання, різного ступеню дозволу.

На дані питання ми шукали відповіді не лише у вказаній конституційній нормі, але і в інших законодавчих актах. І натрапили на низку суперечних та неузгоджених законодавчих позицій. Так, наприклад у Цивільному Кодексі України (частина перша статті 315), вказується наступне: «...фізичні особи мають право вільно збиратися на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо» [212, с. 93].

З вищенаведеного бачимо прямі колізії між досліджуваними нами нормами Цивільного кодексу України та Конституційною нормою [81]. Коли конституція України, як вищий законодавчий орган України – в статті 39 прямо вказує про можливість реалізації права на мирні зібрання громадян України, в той самий час ЦК України – проголошує про можливість здійснення права на мирні масові заходи не лише громадянам нашої країни, а всім фізичним особам. Такі розбіжності існують не лише в даному питанні. Досліджуючи далі ми натрапляємо на ще одне колізійне запитання, яке стосується повідомлення органу публічної влади організаторами мирного масового зібрання про проведення даного заходу. Отже відповідно до Основного закону України організатори мають завчасно сповістити уповноважений орган про проведення відповідного заходу, щодо відповідної норми Цивільного кодексу України про завчасне повідомлення органу публічної влади, в ньому дана норма просто відсутня.

З огляду на вивчену нами проблематику та колізійні питання далі продовжуємо робити аналіз обох обраних нами нормативно-правових актів: Основного закону України та Цивільного Кодексу України, в нормах яких досліджуване нами питання висвітлюється дещо по різному.

За нашим переконанням усі учасники мирних масових заходів дійсно не важливо чи є громадянами України, отже погоджуємося з нормою, що містить ЦК. Тому що в принципі іноземці та апатриди, які проживають на території нашої країни чи прибули задля, наприклад, бізнесового чи наукового інтересу мають право на наукове зібрання, щоб поділитися своїм досвідом з нашими вітчизняними науковими спільнотами. Такий захід підпадатиме під охорону мирного масового заходу і дійсно має місце бути.

Щодо Конституційної норми, яка вказує нам, що учасниками мирного масового зібрання можуть бути лише громадяни України, то ми погоджуємося і з нею, проте хочемо зазначити, що ми додали в закон трохи іншу регламентацію, а саме: учасниками мирних масових заходів можуть бути громадяни України, іноземці та апатриди, а от в частині організації відповідного мирного масового зібрання – можуть бути виключно громадяни України. Особливо дане твердження важливе для нашої країни, в рамках останніх подій, що відбулися та продовжують відбуватися в різних регіонах нашої країни. Отже нормальною буде ситуація, на нашу думку, якщо зібрання ініціатором якого виступить, наприклад певна іноземна група буде організоване громадянином України, проте склад учасників буде змішаний, а можливо і повністю іноземний.

Те саме твердження викладено законодавцем і в нормах Основного закону, з якого виходить що іноземні громадяни в жодному разі не можуть бути організаторами мирних масових заходів, при цьому норми ЦК зазначають, що можуть на загальних підставах з громадянами нашої країни.

З одного боку, в ситуації що склалася на даний час в нашій країні ми погоджуємося з нормами Конституції України, проте також розуміємо, що на території України проживають певні меншини, які можуть бути громадянами іншої держави. Також міжнародна спільнота, представники якої приїжджають до нашої країни, щоб поділитися власним досвідом:

надати власні висновки з приводу різних питань (медицина, наука, політичний досвід).

З цього приводу слушно зазначали науковці, які висловлювали свою позицію в ракурсі того, що конституційним законодавством нашої країни встановлені певні обмеження, які не відповідають міжнародним нормам, не відповідають нормам демократичної розвинутої країни та взагалі знижують міжнародний імідж нашої країни, який і так, на сьогоднішній день знаходиться в шаткому положенні [203, с. 17].

У наукових працях зустрічаємо наступну думку: «...в Україні відсутнє будь-яке законодавство, яке регулює права на мирні збори, окрім указаних вище положень та обмежень загального характеру» [130, с. 227]. Так це твердження є правильним, проте воно не є повним, оскільки окрім статті 39 Основного Закону України та ЦК України є ще й інші норми, що були розглядувані нами [212].

Хочемо погодитися з ще однією науковою думкою, про те, що Конституційним судом України був здійснений обмін певних слів, як зазначає автор, заміненіми були прислівники, що в принципі є тотожними словами з однаковим значенням. Заміна слова завчасно на слово заздалегідь, не змінює суті ніякою норми, «...не наважився навіть позначити хоча б якісь загальні підходи до визначення розумних термінів завчасного сповіщення про проведення мирних публічних масових заходів, обмежившись при цьому загальною сентенцією щодо потреби «...сповістити вказані органи публічної влади про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення» [43, с. 223]. З процитованих нами уривків розуміємо, що існують певні тлумачення норм розглядуваної нами проблематики, але з того що показано вище також розуміємо, що це повний абсурд. І потреба в органі, який би дійсно давав питомі роз'яснення з даного приводу все ж залишається актуальною.

На сьогоднішній день хочеться, що даний орган не просто був законодавчо визначеним, а й в повній мірі та об'ємі запрацював в нашій країні.

Тому що, дивлячись назад, на події, які змушують нас схаменутись, криваві події останнього майдану, як жахливий приклад змушують нас визнати ту небезпеку, яку становлять певні воєнізовані групи громадян, в які вони об'єднуються, а також певні відомчі групи органів публічної влади, які на сьогодні також діють не задля, а скоріше проти громадського інтересу. А також проти нормальної реалізації конституційного прав громадян на мирні зібрання, не допомагаючи здійснити адміністративно-правовий захист громадян під час останніх, а скоріше допомагають в порушенні останнього, оскільки можуть в будь-який час як показує практика, віддати команду задля використання військ спеціального призначення [96, с. 70].

Існує специфічний дещо нерегульований порядок здійснення мирних масових заходів релігійної спрямованості, за яким релігійні організації в нашій країні діють в відповідності до Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації», за яким всі можливі процесії можуть безперешкодно відбуватися та проходити в будь-якому обраному організаціями місці та за дозволу відповідного органу публічної влади [154]. Порядок здійснення вказаними організаціями права на мирні зібрання, може здатися дещо спрощеним, проте це дійсно так і є. і ми погоджуємося з законодавцем, оскільки він обираючи задля будь-якої релігійної організації спрощений шлях вчинення наданого ним конституційного права дійсно виходить з принципу розуміння, що саме вони будуть робити на даному зібранні, в якому руслі буде проходити зібрання, не можна не відзначити дійсно миролюбний характер зібрання, майже в усіх чи більшості випадків безконфліктність заходу. Сутички можуть мати місце, проте придушення в такому колі осіб для Національної поліції – скажімо правдиво – легке завдання без використання адміністративно-попереджувальних заходів

впливу. [12, с. 202]. Відповідну думку розділяє і М. І. Логвиненко [102, с. 105].

Розглядаючи питання місцевого ініціювання. Хочемо зазначити, що він здійснюється за наступною процедурою винесення рішення на Раду відповідної територіальної одиниці, яка чітко визначена та законодавчо прописана в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», про що описується в статуті відповідної територіальної громади чи в установчому документі відповідного органу місцевого самоврядування [153].

Отже з даного приводу існує наступна законодавчо визначена процедура, яка складається з наступних елементів: перший – безпосереднє проведення мирного масового заходу на обраній територіальній одиниці.

У будь-якому, обраному організаторами підвиді мирного зібрання (майдан, демонстрація, мітинг, пікет, вуличний ланцюг тощо), другий шлях – включає в себе певний збір чи то підписів, чи то даних від осіб, які підтримують певну ідею чи проблематику.

Досліджуючи обрану проблематику розуміємо, що прямо визначених вимог в законодавстві України, які б чітко регламентували порядок проведення мирного заходу, давали повний регламент процедури проведення мирного масового зібрання, на сьогоднішній день – не має.

Натомість існує зовсім мала кількість норм, розкиданих по всім можливим законодавчим та нормативно-правовим актам. Наприклад частина 2 статті 15 Закону України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. № 2460-ХІІ (в новітній редакції), що регулює порядок реєстрації об'єднань громадян, зазначається, що до заяви про реєстрацію має додаватися поряд зі статутом (положенням) та іншими документами також і «протокол установчого з'їзду (конференції) або загальних зборів».

Отже вказане положення зумовлює організатора та ініціатора мирного масового заходу в обов'язковому порядку здійснювати наступне – скласти протокол оскільки відповідно до частини 3 статті 6 Закону України «Про

об'єднання громадян»: «...всі основні питання діяльності об'єднань громадян повинні вирішуватись на зборах всіх членів або представників членів об'єднання».

Отже всі організатори та учасники мирних масових зібрань дотримується чітко визначених принципів роботи на усіх етапах підготовки до мирного масового зібрання. Законодавець визначає наступні етапи здійснення:

- проведення підготовчої діяльності обраною ініціативною групою осіб, чи повністю всіма учасниками;
- вирішення всіх можливих питань щодо створення такого об'єднання на етапі його зародження, а також під час проведення ним заходів різного спрямування;
- досягнення поставленої цілі всіма учасниками даного об'єднання.

Щодо рішення про створення певної політичної сили, то в відповідності до законодавчого закріплення в частині 1 статті 10 Закону України «Про політичні партії в Україні» рішення щодо створення відповідної політичної сили «приймається на її установчому з'їзді (конференції, зборах чи іншому протокольному заході)» [159].

Проте в пункті 2 частині 2 статті 11 Закону України «Про політичні партії в Україні» прямою вказівкою законодавцем є вимога щодо подачі з повідомленням та іншими законодавчо-визначеними документами «протокол установчого з'їзду (конференції, зборів чи іншого протокольного заходу) політичної партії із зазначенням дати й місця його проведення, кількості учасників, які проголосували за створення нової політичної сили».

У вище згаданому законі визначені умови для реєстрації районних, міських, обласних організацій та різних утворень у партійних структурах. Існує першочергова необхідність проведення зборів членів партії та пересічних громадян. Протокол «установчих зборів або конференції, на яких було утворено обласну, міську, районну організацію або інше структурне утворення політичної партії» разом з статутом партії подається

уповноваженими особами до відповідного територіального органу Міністерства юстиції України. Кількість учасників таких зборів не визначена Законом України «Про політичні партії в Україні». Зрозуміло, що в такому випадку існує імовірність зловживань. Необхідно, щоб в законі було передбачено завчасне повідомлення органів публічної влади про проведення установчих зборів політичних партій.

У процесі подальшого удосконалення сучасного українського законодавства у сфері забезпечення реалізації права громадян на мирні збори, узгодження існуючих законопроектів та чинного законодавства між собою, пропонуємо скористатися основними положеннями, висновками та рекомендаціями основоположних міжнародних документів у галузі прав людини, і зокрема, положеннями Керівних принципів щодо свободи мирних зібрань, виконаних командою спеціалістів у сфері свободи мирних зібрань. Зокрема рішеннями, що пропонуються Бюро демократизації та прав людини ОБСЄ спільно з Венеціанською Комісією.

Які, в свою чергу гарантують, що законодавство нашої країни буде відповідати міжнародним вимогам щодо реалізації права громадян на мирні масові заходи. Тоді законодавство України стане дієвим та практично продуктивнішим в даному напрямку.

З даного приводу С.В. Шевчуком зроблений гарний аналіз вказаних принципів та Європейської Конвенції з захисту прав людини та основоположних свобод та їх практичне використання. Даним автором дається наступне пояснення з авторським поясненням: «...принципи Конвенції не просто зобов'язують держави-учасниці поважати свободу мирних зібрань та не здійснювати втручання в її здійснення. На держави-учасниці також покладається обов'язок вживати позитивні заходи для забезпечення реалізації такої свободи, що означає, зокрема, застосування положень статті 11 у відносинах між приватними особами. Відповідно до сталої практики Суду право на мирні зібрання включає також право на

державний захист проти порушення цього права або втручання в таке право з боку третіх осіб» [217, с. 582].

Далі, хочемо визначити наступні категорії органів, на які покладено завдання створення якнайкращих умов задля реалізації громадянами нашої держави їх конституційного права на мирні зібрання. Дана категорія органів має не просто законодавчо врегулювати питання на Конституційному рівні, також має бути врахований і адміністративно-правовий аспект. На нашу думку має відбуватися і постійний контроль та моніторинг досліджуваного питання. Настільки питому увагу ми приділяємо всім цим органам і їх дієвому механізму, оскільки, на сьогоднішній день розуміємо, що мирні зібрання є історичним важелем, який змінює політичну, соціальну, а також культурну ситуацію в нашій країні.

Отже визначимо наступні категорії органів, що мають прямо чи опосередковано, але нести відповідальність за досліджуване нами конституційне право. Такими є:

- Найвищий законодавчий орган в нашій державі – Верховна рада України;
- Органи публічної влади;
- Органи Національної поліції України;
- Судова ланка;
- Органи громадськості (громадські організації, ініціативні групи).

З даного питання погоджуємося з думкою певної групи науковців, які в своїх наукових працях зазначають наступне: «...норми права, законодавство впливають на всі найважливіші сторони життя людей, діяльності організацій, установ, органів держави. Тому в інституційному плані право виступає своєрідним каркасом, який скріплює та інтегрує суспільство» [89, с. 26].

Отже даний діючий механізм, запропонований вказаними авторами щодо проведення мирних масових зібрань наголошує на поєднанні різних норм, а саме адміністративного та конституційного права, які мають

взаємодіяти та регулювати низку питань щодо досліджуваної проблематики в поєднанні.

Законодавством нашої країни передбачене утворення тимчасової спеціалізованої групи, до якої мають входити різні правозахисники, члени громадськості, народні депутати, видатні фахівці різних галузей, організатори масових мирних зібрань, що передбачає моніторинг та постійну підтримку в можливості реалізації права громадян на мирні масові зібрання (мітинги, походи, демонстрації, майдани, пікети тощо) в Україні. Була прийнята відповідна Постанова Верховної Ради України, яка закріпила цю норми законодавчим чином [142].

Невисокий рівень законодавчої регламентації порядку здійснення мирних зібрань ускладнює діяльність публічної влади, Національної поліції, судової ланки. Це створює передумови для зловживань як можновладцями, так і суб'єктами мирних зібрань, а особливо їх організаторами.

Рішення судів з питання проведення масових заходів часто мають колізійне забарвлення, оскільки виносяться суперечливі, непослідовні, а інколи й зовсім абсурдні рішення.

Заборона проведення масового мирного зібрання має мотивуватися лише в наступних випадках, а саме:

- 1) загрози національній безпеці нашої країни;
 - 2) порушення громадського порядку, що, у свою чергу, може призвести до загрози життю та здоров'ю, а іноді і до фатальних наслідків.
- [154].

Взагалі сам термін сповіщення органів публічної влади не є певною законодавчою примхою, навпроти він встановлюється за необхідністю здійснення низки підготовчих заходів органами Національної поліції та іншими підрозділами, відповідальними в частині охорони громадського порядку на відповідних заходах. Також в повідомленні має міститися мета та чітко визначений регламентований напрямок мирного масового зібрання, які допоможуть в передбачувані всіх можливих складнощів при здійсненні

підготовчих заходів задля зменшення сутичок та інших ситуацій. Які б могли призвести до порушення права громадян на мирні зібрання, загрози життю та здоров'ю осіб, а також до більш вагомих жахливих наслідків.

З даного приводу, ми погоджуємося з наступним твердженням групи науковців, які з цього приводу говорять: «...для того, щоб реалізувати конституційно визначене право на мирні масові зібрання, достатньо лише повідомити законодавчо визначений орган державної влади чи органів місцевого самоврядування для вжиття ними необхідних адміністративно-правових заходів щодо забезпечення громадського порядку, захисту прав інших осіб» [28, с. 75]. Варта уваги законотворчих органів розроблена наукова класифікація систематизована у вигляді основних форм діяльності Національної поліції в ході безпосереднього здійснення реалізації громадянами права на проведення мирних зборів чи іншого масового публічного заходу, що розробив М. І. Логвиненко [102, с. 108-112; 207, с. 159].

Отже інституція винесення рішень адміністративних судів у справах щодо встановлення обмежень у проведенні масових мирних заходів та зібрань має непослідовний та неузгоджений характер.

Наступне твердження проявляється у відмінних позиціях, які використовуються адміністративними судами щодо винесення рішень в зазначених вище справах. Існують суттєві розбіжності щодо застосування нормативних-правових актів органів публічної влади з питань обмежень проведення мирних масових зібрань, та невизначено чи є несвоєчасне повідомлення органу публічної влади про мирне зібрання підставою для заборони як такого і який строк повідомлення слід вважати завчасним (вчасним для попередження органу публічної влади).

Такі розбіжності яскраво простежуються між практикою судів різних регіонів, але трапляються зазначені випадки і в межах одного суду [207, с. 159].

З огляду на те, що мирні масові заходи стали дієвим механізмом впливу громадськості на державну владу їх кількість з кожним роком збільшується. Про що свідчать наступні статистичні дані: в 1999 році по всій території нашої країни було здійснено більш ніж півтори тисячі мирних масових публічних заходів [29, с. 90]. То статистичні дані. Які були зібрані роками пізніше, а саме починаючи з 2010 року по 2015 рік на території всієї країни, можемо констатувати той факт, що незважаючи на значне збільшення правопорушень під час їх проведення, неможливість врегулювання їх відповідно до норм та стандартів, які личать демократичному суспільству. Їх кількість сягає понад 350 тисяч за участю більше ста мільйонів осіб. Що в рази більше ніж за минулі роки і підтверджує потребу законодавчого врегулювання даного конституційного права громадян [130, с. 232]. Громадяни відчують дієвість даної конституційної норми і незважаючи на ризики ушкодження життя та здоров'я, морального тиску, збільшення з кожним роком під час таких заходів кількості крадіжок тощо все одно виходять на вулиці. Задля демонстрації власної позиції, отже в нашій країні все більших і більших оборотів з кожним роком набирає так звана вулична демократія.

Захисну функцію з питання адміністративно-правового врегулювання порядку проведення мирних масових заходів покладено безпосередньо на статтю 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, норма якої передбачає: «порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» та на статтю 185-2 того ж самого Кодексу, норма якої звучить наступним чином: «створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій» [40].

З усього досліджуваного нами, ми робимо висновок, що організатори мирних масових заходів можуть звернутися до судового апарату з позовними вимогами в останню чергу в день, що передує дню запланованого мирного масового заходу, що визначено законодавчо. Дана

норма дійсно є демократичною і охороняє право громадян на мирні масові зібрання, даючи можливість відстояти порушене конституційне право. Але при цьому вітчизняне законодавство не враховує той факт, що мирні масові заходи задля можливості збору людей, в позаробочий час задля висловлення ними своїх ідей та переконань організовуються в вихідні дні. Отже, якщо запланований захід попадає на неділю, то оскаржити порушене право в судовому порядку, в суботній день організатори зібрання просто не мають можливості, адже суди не працюють.

Отже виникає дилема: якими мають бути дії організаторів в такій ситуації? Що саме вони можуть зробити, щоб хоча б спробувати відстояти своє конституційне право на мирні масові заходи? Можливо потрібно встановлювати якісь рамки позачергового розгляду відповідних позовів в будні дні та можливість їх розгляду в вихідні дні. Дане вирішення питання ми бачимо лише в наступному: зробити чергову частину в суді, з одним черговим суддею та декількома технічними працівниками.

Даний суддя та технічний персонал не обов'язково цілодобово має знаходитися у приміщенні суду. Але він має за вимогою з'явитися і провести судове засідання з урахуванням всіх норм законодавства, що і усуне дану колізію. Також відповідний «черговий» суддя може бути залучений і до інших нагальних чи непередбачуваних позовів. Які можуть виникати в вихідні чи святкові дні.

Отже, Конституція проголосила право громадян на мирні зібрання та у загальних рисах означила вимоги до учасників (з відповідного дозволу місцевої влади у спосіб мирного проведення). Проте так само продовжувалося використання положення Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 року №1545-ХІІ «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» і на цій підставі почали використовувати положення указом Президії ВР СРСР № 9306-ХІ від 28.07.88 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР».

Після чого, Відповідно до частини першої ст.144 Конституції України, що «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, можуть приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території», відповідно до підпункту 3 пункту 1 «а» стаття 38 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.97 №280 за якого до відання виконавчих органів міських рад належить: «вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку» почали ці питання вирішувати на місцевому рівні, хто як захоче.

Законопроекти з цього приводу гинули у «черевах» Верховних рад різних скликань, а врегулювання питань проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій було віддане судам, які розглядали справи керуючись правосвідомістю, так як закону, який би врегульовував порядок проведення цих заходів, не було.

У Такому безладді минуло 24 роки, 2 «Майдана» і готується третій.

За відсутності спеціального закону органи влади позбавлені можливості якось реагувати на факти загрозливих явищ, оскільки навіть не має підстав визначити їх як порушення та хоча б застосувати статтю 185 – 1 КпАП.

Судді також, без законної регламентації приймають по справам кон'юнктурні рішення на користь сильнішої сторони. Якщо це влада, то на її користь, якщо протестанти – то на їх користь.

Кодекс адміністративного судочинства України, а саме стаття 182 визначає, що судом можуть бути здійснено задоволення наступних вимог позивача, цитуємо: «...вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей» [38; 39].

З даного питання слухними вважаємо думки групи науковців-адміністративістів, котрі в своїх працях зазначають, наступне: «...в реальному житті суспільства форм проведення масових заходів більше, ніж це визначено в ст. 39 Конституції України, а вирішальну роль у визначенні критеріїв обмежень в їх проведенні повинні відігравати не об'єктивні критерії, а внутрішнє переконання, яке формує розсуд судді» [25, с. 84-89].

Інша група науковців, з якою ми також погоджуємося пояснює досліджувану норму наступним чином: «...одним із основних моментів у реалізації передбаченого ст. 39 Конституції України права є й те, що громадяни які мають наміри провести такі заходи, бажають не лише висловити свою думку щодо своїх поглядів і переконань, а й прагнуть того, щоб їх точку зору вислухали інші. [120, с. 36].

Відповідно норм статті 9 Основного закону України та відповідно до ратифікації в 1997 році нашою державою Європейської Конвенції щодо захисту прав людини та основоположних свобод судова ланка зобов'язується враховувати ці норми під час розгляду справ, що стосуються мирних масових зібрань. Але згідно вказаних норм суд може заборонити масовий захід, враховуючи, що правозахисні органи та організатори не зможуть подужати охорону громадського порядку, що призведе до сутичок, які в сою чергу можуть призвести до більш вагомих наслідків [217, с. 575].

Після судового розгляду копії матеріалів справи щодо порушення мирних масових заходів мають бути передані до позивача та відповідача, які безпосередньо були присутні в залі судового засідання на розгляді справи, в випадку їх відсутності в тій самій нормі, яка є складовою статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України зазначається про невідкладне направлення всіх матеріалів справи шляхом поштового листування. З даного приводу, ми погоджуємося з думкою, про те що на законодавчому рівні, враховуючи нагальність потреби – потрібно не просто передати матеріали шляхом листа, а краще за все повідомити осіб, що не

були з різних причин присутні на судовому розгляді справи, шляхом телефонного дзвінка чи факсом [38; 39].

Ще одна колізія виникає щодо питання обрання органу до якого подається заява. Оскільки в статті 39 Основного Закону України прямо вказується, що громадяни України задля проведення мирного масового заходу можуть звернутися з заявою, направити повідомлення до органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади. Колізійність даної норми в наступному – організатор нібито сам може обрати до якого саме органу він може направити заяву, про що свідчить наявність в даній нормі «або». Що не є правильним твердженням, але дана ситуація знаходить своє підтвердження і в статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно в нормі якої вказуються ті самі органи але вже через «та». [38]

Нами зазначено, що низький правовий рівень регламентування самого порядку проведення мирних масових зібрань: 1). обтяжує діяльність органів публічної влади, судів, Національної Поліції. Повноваження зазначених органів невиразно законодавчо окреслені; 2). колізійність та несистематизованість правового регламентування і призводить до можливих зловживань суб'єктами мирних масових зібрань під час даних заходів, які 16 завжди можуть обґрунтовувати власні неконституційні дії наявністю правових колізій та прогалин. Також це створює підґрунтя для «псевдо політичної» активності, коли до участі у масових публічних заходах залучаються громадяни не відповідно до їх власних переконань з огляду на потребу висловити свою громадянську позицію, а виключно на оплатній («комерційній») основі, що у суспільній свідомості спотворює та дискредитує саму ідею масової політичної активності, а отже спричиняє зневіру у можливостях запровадження демократичних здобутків в українському суспільстві. Це і відкриває посадовим особам можливості щодо заборон чи обмежень прав громадян на мирні масові зібрання. Аргументовано, що у процесі подальшого удосконалення сучасного

українського законодавства у сфері забезпечення реалізації права громадян на мирні збори, узгодження існуючих законопроектів та чинного законодавства між собою, запропоновано скористатися основними положеннями, висновками та рекомендаціями основоположних міжнародних документів у галузі прав людини, і зокрема, положеннями Керівних принципів щодо свободи мирних зібрань, виконаних командою спеціалістів у сфері свободи мирних зібрань Бюро демократизації та прав людини ОБСЄ спільно з Венеціанською Комісією.

Що, в свою чергу гарантує, що законодавство нашої країни буде відповідати міжнародним вимогам щодо реалізації права громадян на мирні масові заходи. Тоді законодавство України стане більш дієвим та практично продуктивнішим в даному напрямку. Доведено, що органи публічної влади, а також недержавні установи, посадові та службові особи складають механізм організації та проведення публічних зібрань, оскільки саме на них держава покладає обов'язок створення належних умов задля втілення громадянами України наданого їм права на мирні зібрання у життя. Ці інституції повинні забезпечити належний рівень охорони та постійно контролювати правопорядок на масових публічних заходах.

Вивчаючи дані Єдиного державного реєстру судових рішень, автор простежив цікаву нерівномірну періодику обмежень мирних зібрань у різних регіонах нашої країни. Наявна кількість областей з відсутністю обмежень – Житомирська, Кіровоградська, Вінницька, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернігівська, Волинська. Також є області, у яких даних категорій справ мало чи немає – Закарпатська, Івано-Франківська, Чернігівська. Проте є регіони з величезною кількістю обмежень – м. Київ, м. Севастополь, Автономна Республіка Крим, Дніпропетровська, Одеська області.

Здійснивши глибокий аналіз повноважень органів публічної влади з приводу досліджуваної нами проблематики, ділимося цікавими, думками науковця, а саме: «...влада може заборонити маніфестації в місцях, що

мають важливе значення для нормального функціонування міського транспорту, і запропонувати проведення їх в інших місцях» [102, с. 105]; «...здійснення громадянами указаних вище політичних свобод покладає і певні обов'язки на органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Це – надання громадянам громадських приміщень, вулиць, майданів, обмеження руху транспортних засобів, охорона працівниками правоохоронних органів, надання можливості широко розповсюджувати відповідну інформацію тощо» [95, с. 73]. Також неможливо не вказати, що величезна кількість з здійснених повноважень, що покладені безпосередньо на органи місцевої влади законодавцем виконується ними не під кутом зору законодавчого закріплення, а в дещо часто спонтанному порядку.

Відсутність чіткої регламентації прав та обов'язків, з одного боку органів влади, а з другого – організаторів та учасників зборів призводить до переростання їх у погроми та масові заворушення, неадекватне застосування сили, в тому числі і зброї, а у деяких випадках вони можуть безпосередньо трансформуватися у військове протистояння ворогуючих сил, стаючи засобом насильницького повалення державної влади. Вказані події вже ввійшли в історію України.

Обласні ради та місцеві органи самоврядування задля зміни ситуації, що склалася своїми власними рішеннями на міськрадах затвердили власні нормативні місцеві акти про порядок організації і проведення мирних зібрань. Саме вказані рішення неодноразово ухвалювалися за період незалежності української держави більшістю міських Рад обласних центрів України, зокрема Київською, Харківською, Донецькою, Дніпропетровською, Запорізькою, Сумською, Львівською, Полтавською, Кіровоградською, Херсонською та деякими іншими міськими Радами, а також у деяких районних центрах: Ізюмі Харківської області, Охтирці Сумської області, Апостоловому Дніпропетровської області та в ін. [130, с. 229].

Не враховуючи допустимі заборони Основного закону України щодо права на мирі масові заходи відповідно до опитувань міських рад обласних центрів України та міста Києва показало, що 12 областей України (Дніпропетровськ, Житомир, Запоріжжя, Київ, Луцьк, Полтава, Рівне, Сімферополь, Суми, Ужгород, Харків, Херсон) міських рад (чи їх виконавчі комітети) своїми рішеннями все ж таки затвердили власні нормативні акти про порядок організації та проведення мирних масових зібрань.

Рішенням Харківського виконавчого органу від 06.06.2007 № 543 було затверджено Тимчасове положення про порядок розгляду питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у м. Харкові, на яке прокурором міста Харкова було винесено протест на п. 2.1, п. 3.2, п. 3.3., а також п.п. «а» п. 5.1. Додатку 1. Вказаний протест був задоволений. Схожа ситуація мала місце у Львові, коли органи місцевої влади мали в певній частині задовольнити протест прокурора на Положення про порядок організації і проведення у м. Львові зборів, мітингів, пікетувань, вуличних походів і демонстрацій [201].

Також за даними опитування, ми дізнались, що 13 міських рад обласних центрів України (Київ, Вінниця, Донецьк, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Сімферополь, Тернопіль, Харків, Херсон, Черкаси, Чернівці, Чернігів) при розгляді повідомлень про проведення мирних зібрань керуються указом Президії ВР СРСР № 9306-ХІ від 28.07.88 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР». 24.10.2011 листом № 15783-0-26-11/10.2 заступник міністра юстиції повідомив, що Указ є чинним в Україні на підставі Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 року № 1545-ХІІ «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР». Ця постанова, зокрема, передбачає, що «до прийняття відповідних актів законодавства України застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України».

Відповідно до частини першої ст.144 Конституції України «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території». Відповідно до підпункту 3 пункту 1 «а» статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.97 №280/97-ВР до відання виконавчих органів міських рад належить: «вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку».

Опитування міських рад обласних центрів України та міста Києва показало, що 12 областей України (Дніпропетровськ, Житомир, Запоріжжя, Київ, Луцьк, Полтава, Рівне, Сімферополь, Суми, Ужгород, Харків, Херсон) міських рад (чи їх виконавчі комітети) своїми рішеннями затвердили власні нормативні акти про порядок організації та проведення мирних масових зібрань.

До того ж, відсутність чіткої регламентації прав та обов'язків, з одного боку органів влади, а з другого – організаторів та учасників зборів призводить до переростання їх у погроми та масові заворушення, неадекватне застосування сили, в тому числі і зброї, а у деяких випадках вони можуть безпосередньо трансформувати у військове протистояння ворогуючих сил, стаючи засобом насильницького повалення державної влади.

Усе вищевикладене дає нам можливість стверджувати, що низький, що низький правовий рівень регламентування самого порядку проведення мирних масових зібрань: 1) обтяжує діяльність органів публічної влади, судів, Національної поліції. Повноваження зазначених органів невиразно законодавчо окреслені; 2) колізійність та несистематизованість правового регламентування і призводить до можливих зловживань суб'єктами мирних масових зібрань під час даних заходів, які завжди можуть обґрунтувати власні неконституційні дії наявністю правових колізій та прогалин. Також

це створює підґрунтя для «псевдо політичної» активності, коли до участі у в масових публічних заходах залучаються громадяни не відповідно до їх власних переконань з огляду на потребу висловити свою громадянську позицію, а виключно на оплатній («комерційній») основі, що в суспільній свідомості спотворює та дискредитує саму ідею масової політичної активності, а отже, спричиняє зневіру в можливостях запровадження демократичних здобутків в українському суспільстві. Це і відкриває посадовим особам можливість щодо заборон чи обмежень прав громадян на мирні масові зібрання.

3.3. Напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні

Визначальним у цій сфері необхідно вважати відсутність закону, який розкривав би положення ст. 39 Конституції України. Багато авторів висловлюють думку про те, що необхідність ухвалення спеціального закону впливає з наведених норм Конституції. На нашу думку необхідним є вдосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні.. Зауважимо, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини в 2001 р. зазначала: «...попри те що Конституція України діє понад п'ять років, відповідні закони, які регламентували б реалізацію права на мирні збори і порядок сповіщення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, до цього часу не прийняті» [194, с. 25].

Дослідження комплексного аналізу правового регулювання порядку організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій дозволило В.Г. Поліщуку зробити висновок про «...необхідність розробки та прийняття закону України, який би визначив юридичний зміст кожної з політичних свобод, адміністративно-правовий статус громадян і механізм

реалізації цих прав та свобод» [124, с. 17]; подібні вислови знаходимо і в працях М.І. Логвиненко [103, с. 8].

Нами було досліджено нормативно-правове регламентування порядку проведення масових мирних зібрань та заходів, майданів, мітингів та демонстрацій. І з цього приводу ми дійшли висновку, що невисокий рівень законодавчої регламентації порядку здійснення мирних зібрань ускладнює діяльність публічної влади та органів Національної Поліції, не кажучи вже про органи судової ланки, які на сьогоднішній день не знають якими адміністративно-правовими, конституційними та міжнародними, ратифікованими в Україні нормами їм керуватись в прийнятті своїх рішень.

Всі вище викладені суперечності, в свою чергу створюють передумови для зловживань як можновладців, так і для суб'єктів мирних зібрань, а особливо для їх організаторів.

Рішення судів по питанню проведення масових заходів часто мають колізійне забарвлення, оскільки виносяться суперечливі, непослідовні, а інколи й зовсім абсурдні рішення.

Хоча, на сьогоднішній день, як нами вже було досліджено вище - заборона проведення масового мирного зібрання має мотивуватися лише в наступних випадках, а саме:

- 1). загроза національній безпеці України;
- 2). порушення громадського порядку, що в свою чергу може призвести до загрози життю та здоров'ю, а іноді і до непередбачуваних, а можливо і фатальних наслідків.

В.П. Паліюк першочергово вказує на необхідність прийняття спеціального закону, який би, крім іншого, визначив: поняття «завчасного» сповіщення, що гарантує владі можливість втручання, коли відповідні акції суперечать закону; критерії судового визначення наявності «інтересів національної безпеки та громадського порядку», що є правовою підставою для обмеження права на мирні збори [120, с. 35].

Треба зауважити, що у спеціальному законі має бути визначено поняття «завчасного» сповіщення органів публічної влади про намір ініціювання мирного зібрання, а також повноваження припиняти або зупиняти проведення масових заходів посадовим особам правоохоронних органів, які виконують управлінські дії в охороні публічного порядку. Закон обов'язково має містити строки сповіщення органів влади про проведення мирного зібрання з метою належного забезпечення безпеки їх проведення.

В цьому законі слід встановити відсилочну норму до ст. 182, 183 КАСУ відносно процедури обмеження проведення масових заходів, процедури оскарження заборони на проведення таких заходів та умов припинення мирних заходів в разі судової заборони та в разі масового порушення громадського порядку.

Необхідно навести також думку правозахисника Є.Ю. Захарова про те, що будь-який із законопроектів про мирні збори, «...якщо буде прийнятий, більшою чи меншою мірою обмежить право громадян на проведення мирних зібрань», і «в принципі такого закону для реалізації цього права не потрібно» [32; 204]. Інший правозахисник, В. Чемерис, у своїх працях відмітив, що у сфері мирних зібрань «...взагалі не потрібно приймати жодного закону в принципі» [214, с. 17].

Видатний експерт-правозахисник по цій проблемі відмічав, що закони про масові заходи так званого відкритого типу «...є до певної міри класичними і з ними можна досить легко впоратися на стадії розробки та прийняття, якщо добре розуміти філософію таких законів, структуру політичних стосунків, з яких вони виростають». Цей автор чітко вказав, що «мітинги, походи, демонстрації – це все є хаотичним за природою і його не можна регулювати за правилами такої собі державно-урядової акції», а люди, є вільними «у своїх реакціях політичних, організаційних і про це треба пам'ятати». Науковець неодноразово вказував, що закон про мирні зібрання має бути таким, що «розширює, а не звужує свободу і який надає гарантії тим, хто бажає самовиразитися в політичному сенсі», «тобто, це має бути

закон про гарантії», який «ще підсилює право особи вийти на мітинг, демонстрацію і гарантувати конкретними засобами те, що записано у статті 39 Конституції України» [81].

На нашу думку метою цього закону має бути гарантування громадянам (іноземцям, апатридам) їх конституційного права на самовираження, яке вони можуть здійснити через можливість висловлення своїх думок, ідей чи переконань вийшовши на вулиці на мітинг, прохід, демонстрацію, майдан. Оскільки саме ці можливості надає їм норма конституції України. І на сьогоднішній день для громадян та жителів нашої країни попри наявність багатьох колізій в адміністративно – правовому врегулюванні даного питання ми бачимо, що даний спосіб залишається дієвим. Оскільки останній не просто гарантує громадянам можливість бути побаченими і почутими, донести свої позиції та переконання до органів публічної влади, а й змінює історичні події нашої країни, зумовлює повалення певних політичних груп.

В окремих нормативних актах містяться вказівки про необхідність законодавчого забезпечення механізму реалізації права на масові мирні зібрання. Так читаємо у Засадах державної політики України в галузі прав людини, затверджених постановою Верховної Ради України від 17.06.1999 р. №757-XIV, що декларувалися основою законотворчої діяльності у сфері прав і основних свобод людини, що до основних напрямів державної політики в галузі прав людини були віднесені правові основи здійснення та посилення правових норм щодо охорони та захисту конституційного права громадян на проведення мирних масових зборів, мітингів, походів, та інших демонстрацій шляхом прийняття відповідного закону [145]. У Цілі I.1.A.5 «Забезпечення свободи зібрань» Цільового плану Україна-НАТО на 2004 р., передбачене детальне «забезпечення реалізації конституційних прав громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації та удосконалення нормативно-правового регулювання порядку реалізації цих прав, зокрема шляхом сприяння прийняттю Закону України про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні та забезпечення його виконання» [213]. Про

першочергову необхідність спеціального закону про зібрання йшлося й у п. 83 Розділу II Плану заходів щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2005 р. № 324. Так і громади деяких міст затвердили окремі правові норми, у п. 9 додатку № 16 до Статуту територіальної громади міста Макіївка («Порядок організації і проведення на території міста недержавних масових заходів») деталізовано, що відповідні норми діятимуть «до прийняття відповідного законодавства, яке буде регулювати порядок проведення вищезазначених заходів» [196, с. 45].

Верховна Рада України не завжди одностайно приймала рішення про необхідність ухвалення закону про мирні зібрання. У Постанові Верховної Ради України від 18.11.2003 року №1241 згідно з метою забезпечення постійного моніторингу щодо додержання конституційних прав громадян на масові заходи і зібрання передбачалося «утворення на основі пропорційного представництва із обов'язковим представництвом від кожної зареєстрованої фракції (групи) депутатів Тимчасової спеціальної комісії з моніторингу, щодо додержання конституційних прав громадян на участь у зборах, мітингах, походах, демонстраціях та виконання Закону України «Про статус народного депутата України». Дана комісія мала здійснити, зокрема, внесення проекту щодо проведення Дня Уряду України в грудні 2003 р. з порядком денним: «Додержання конституційних прав громадян на участь у зборах, мітингах, походах, демонстраціях та виконання Закону України «Про статус народного депутата України». Верховній Раді АР Крим, обласним та міським радам було рекомендовано провести засідання, на яких розглянути питання про забезпечення прав громадян на мирні зібрання, передбачивши участь у цих засіданнях народних депутатів України [143]; про створення умов законопроектної роботи в постанові від 18.11.2003 №1241 не було зауважено.

Відсутність спеціального закону про мирні зібрання не обумовлює потребу в його ухваленні. Висловимо думку, що крім того, не можна сьогодні

стверджувати, що його відсутність призвела до того, що, на думку В.І. Козлова, «право громадян України збиратися мирно, без зброї і проводити збори та мітинги, походи і мітинги на даний час законодавчо не врегульовано», та є спричиненням тих конфліктних факторів, які існують у сфері забезпечення права на мирні збори [42]. Ю. Кривицька, зосереджує, що, «нині в нашій державі не існує окремого закону, у якому б детально регулювалися відносини з приводу реалізації права на мирні збори», але ці «відносини є доволі поширеними в українському суспільстві» [85, с. 1].

Необхідно врахувати при прийнятті спеціального профільного закон нагальну деталізацію положень ст. 39 Конституції та норм КАСУ.

Бачимо, що деякі вітчизняні правозахисники зауважують, що «...єдиним законом, котрий може існувати для до регулювання відносин щодо реалізації права на збори, є згадуваний у частині другій ст. 39 Конституції закон, котрий визначає конкретні підстави обмеження судом права на збори з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей, та порядок застосування таких обмежень», він «також може містити норми, що розширюють конституційне право» [210]. Зупиняючись на цьому твердженні, О. Винников писав, що «...чесно кажучи, прийняття КАСУ в 2005 році для професійних юристів цілком вистачило б для виконання положень статті 39 Конституції та рішення Конституційного суду №4-рп щодо встановлення судом обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання відповідно до закону [15].

Досліджуючи цю проблематику, можемо стверджувати, що ухвалення профільного спеціального закону України про мирні масові зібрання є вкрай важливим, але першочерговість ухвалення цього правового акта ні яким чином не впливає ні з вимог Конституції, ні з практичних потреб реалізації права на мирні зібрання. Слід зазначити у дослідженні, що не кодифікованість правових механізмів реалізації права на мирні збори в Україні та наявні правові прогалини не призвели ані до виникнення масових

зворушень або громадських безпорядків, ані до істотного обмеження прав людини шляхом заборони зборів або притягнення осіб до кримінальної чи адміністративної відповідальності за зловживання правом на мирні зібрання (в останній раз грубі зловживання владою в цій сфері були зафіксовані в 2001 р.) [194]. Сьогодні є дещо парадоксальною ситуація, за якої Україна є майже єдиною з пострадянських держав, яка до тепер не має національного закону про мирні збори та водночас ефективно забезпечує масову реалізацію громадянами зазначеного права.

Далі в дослідженні проаналізуємо та деталізуємо відповідні законопроекти, які були запропоновані на розгляд протягом останніх років для того, щоб визначити, який із них найприйнятніший для врегулювання досліджуваної нами проблематики і який доцільно прийняти за основу. Необхідно зауважити вказати, що потреба в спеціальному законі про мирні зібрання в цілому обговорювалася і до ухвалення Конституції України 1996 року. Аналіз постанови Президії Верховної Ради України від 11.05.1993 № 3266-ХІІ [173] та постанови Президії Верховної Ради України від 01.03.1995 №78/95-ВР [171] дозволяє зробити висновок, що законопроекти того періоду мали погляд на міліцію як на основний орган влади з компетенцією у сфері мирних зборів. Це відповідає розглянутим вище стандартам того часу, втіленим у Статут ППС 1994 року. Водночас при дослідженні вказаних актів, і постанови Президії Верховної Ради України від 01.03.1995 р. [171] зауважуємо активну участь комітетів тогочасного парламенту при розгляді певних проектів законів, які мали компетенцію у сфері прав людини [158].

Як бачимо з законодавчим творенням що до права на мирні зібрання, на початку ХХІ ст.. склалася досить колізійна ситуація, яка призвела до наявності декількох проектів законів, які розроблялися як народними депутатами, так і органами центральної виконавчої влади. Зупинимося на розгляді, на нашу думку вартих уваги, проектів Закону України «Про мирні збори» від 16.10.2000 р. № 3004, поданого народним депутатом

Г.Й. Удовенком та проект Закону України «Про порядок проведення мирних масових заходів та акцій в Україні» від 10.08.2000 р. № 3004-2, поданий народним депутатом В.С. Пустовойтовим. Після їх детального обговорення була ухвалена постанова Верховної Ради України [172], але в подальшому ці правотворчі акти не отримали очікуваного розвитку. Представники різних політичних сил зіткнулися в гострому обговоренні у парламенті 20 березня 2001 р. після подій 9 березня 2001 р. в м. Києві під час акції «Україна без Кучми», розгляд питань цих проектів засвідчив, що законодавчо встановлений порядок мирних зборів може суттєво обмежити регулювання їх проведення, яке вже склалося, і тому прийнятий закон має бути вкрай ретельно та детально розробленим до нового обговорення [197].

Верховна Рада України ще у 2003 р. конституційною більшістю ухвалила досить прогресивний, на нашу думку, проект Закону «Про порядок організації і проведення мирних масових заходів і акцій в Україні» №991 [162]. Слід вказати, що цим проектом була передбачена можливість не подавати до відповідних місцевих органів публічної влади письмове повідомлення про організацію зборів, якщо кількість не перевищує 50 осіб, та закріплена норма про усну форму сповіщення для низки інших невеликих за обсягом заходів, було дозволено цілодобове проведення зборів але із певними обмеженнями щодо звукопідсилювальної апаратури в нічний час. Але згідно з Постановою Верховної Ради України від 15.05.2003 р. №750-IV цей проект відкликали на доопрацювання [156], і до його розгляду повторно Верховна Рада вже нажалась не зверталася.

В нашому дослідженні необхідно також згадати проект Закону України «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні» від 08.04.2004 (реєстраційний номер 5242), розроблений народними депутатами України Г.Й. Удовенком, І.І. Миговичем та ін. [165]. Вітчизняні правозахисники відзначали, після детального аналізу, що встановлений строк повідомлення про проведення зборів у три доби не викликає заперечень, але в ньому недостатньо детально виписана процедура обмеження свободи

мирних заходів, а от усна форма повідомлення про пікетування чи то мітинг або демонстрацію, може слугувати одним із засобів, який може бути використаний посадові особи для перешкоджання пікетуванню з небажаної для них теми. Ці експерти також акцентують увагу на недосконалості дефініцій у проекті форм мирних заходів та акцій (прилюдних заходів). На їхню думку, «...великі за обсягом і нечіткі за змістом, ці визначення залишаються незатребуваними; про них йдеться лише під час повідомлення про захід, коли від організаторів вимагається назвати форму цього заходу», тому саме «визначення мирних заходів у такій формі є зайвим і непотрібним» [204].

Правозахисники щодо цього проекту зазначили, що запропонований у ньому строк повідомлення регламентований як 3 дні, «...не враховує також того факту, що для гарантування безпеки учасників певних мирних зборів з боку правоохоронних органів (що є, безперечно, обов'язком держави) в окремих, особливо складних випадках (дуже велика кількість людей, специфічний характер заходу тощо) може бути недостатньо трьох днів». При цьому пропонували ввести диференційований підхід для визначення строків завчасного повідомлення який має також залежати від форми мирного заходу. Слід уточнювати, за рахунок чийх коштів здійснюватиметься при цих зборах охорона громадського порядку працівниками правоохоронних органів. О. Светіков висловлював думку, що певні позитивні обмеження щодо права на збори можуть встановлюватися лише судом, «...тобто вони можуть носити лише ситуативний, а не постійний характер». Тому, «оскільки частина друга ст. 39 Конституції не передбачає можливості обмеження права на збори законами України», то такі закони є неконституційними, якщо є запропоновані об'єктивні обмеження права на зібрання [132, с. 11; 25]. Законопроект № 5242, який Верховна Рада України «не без допомоги вуличних акцій-протестів і внутрішнього лобювання правозахисників благополучно завалила», тобто він також не дійшов до другого читання через багато чисельні зауваження фахівців [33].

На початку 2007 р. проект закону про мирні зібрання був поданий народним депутатом Г.Й. Удовенком (реєстраційний № 2646), та на альтернативу йому був поданий проект Закону про свободу мирних зібрань від 17.01.2007 р №2646-1, автором якого був народний депутат О.Б. Фельдман. Обидва зазначених проекти визначили права та обов'язки організаторів і учасників масових заходів, а також органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх уповноважених представників, відповідальність за шкоду, завдану під час проведення масового заходу, а також відповідальність осіб за порушення порядку масового заходу. За проектом № 2646-1, ініціатори заходу мають письмово повідомляти про його проведення не менше ніж за п'ять робочих днів до початку заходу (особисто) і за дев'ять календарних днів – якщо повідомлення надсилається поштою. Від уповноважених посадових осіб проектом вимагалось «...оцінити можливі наслідки зібрання і прийняти рішення про форми реагування, зокрема про доцільність його обмеження або заборони», «не пізніше ніж на третій робочий день повідомити організаторів про можливі варіанти зміни умов проведення заходу» та «негайно повідомити правоохоронні органи про отримане повідомлення» (ст. 11 проекту № 2646-1) [15].

Правозахисні групи України підняли ажіотаж при обговоренні проект № 2646-1. Вони вказали на те, що «...внаслідок надзвичайної об'ємності, складності процедури, розпливчастості формулювань та необґрунтованості багатьох обмежень на право мирних зібрань. Закон робить для громадян неможливим реалізацію громадських прав на мирні зібрання». Також противники цього проекту № 2646-1 викреслили, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не дозволяється звуження змісту та обсягу діючих прав і свобод, що посилення проекту на «загально прийняті уявлення про суспільну мораль», якими мали обмежуватися форми вираження поглядів учасниками зборів, суперечать тому факту, що в Україні заборонена цензура. Були піддані критиці факти, що проект № 2646-1 «...взагалі не відрізняє масові заходи від ситуативних скупчень

громадян і не встановлює ніяких критеріїв мінімальної кількості учасників» проведення масових мирних зібрань [15].

Хотілося погодитись з думкою Г.Й. Удовенка про «...складність проходження подібних проектів в законодавчому органі будь-якої держави, тому що жодній владі не вигідно мати закон, який забезпечить абсолютну свободу вираження думки громадян» [197]. Аналізуючи це питання емоційно висловився О. Винников, що у парламенті України «...дедалі частіше подають і приймають законопроекти, які суперечать конституційним гарантіям прав громадян. Необхідно законодавчо враховувати не просто конституційні свободи, а ті, що дозволяють громадянам висловити своє ставлення до дій депутатів та чиновників» [15].

Висловимо думку і ми, що ці нагальні проблеми із ухваленням закону про мирні зібрання не можуть бути пояснені виключно суб'єктивними причинами політичного характеру. На нашу думку, основним важелем у цій сфері стають особливості саме вітчизняної законодавчої техніки, з її прагненням до фіксації нормативних визначень та визначення компетенції суб'єктів влади у вигляді наборів прав та обов'язків. Як у зв'язку з цим зазначив В. Речицький, «...ми весь час товчемо про воду в ступі, бо говоримо про закон, який є законом свободи, але тримаємо в голові закон, який є законом порядку»; «...ми хочемо, щоби по всій юридичній атрибутиці це був закон порядку» [197]. Фахівці Харківської правозахисної групи в своєму виступі стверджують, що гарантування свободи масових мирних зібрань «...передбачає встановлення законом чіткого вузького можливого обмеження цієї свободи з боку органів влади, які спрямовані, у першу чергу, на захист легітимних інтересів влади та захист прав інших осіб та є необхідними в демократичному суспільстві. Визначають констатацію, що свободу зібрань «неможливо реалізувати за певною чіткою процедурою», і роблять остаточний висновок, що її слід регулювати негативним способом, «окреслюючи межі, через які не можуть перейти органи влади, залишаючи інше на розсуд осіб» [220].

Р. Тополевський також проаналізував і зауважив, що в усіх проектах законів про мирні зібрання простежується поширення на громадян дії принципу «дозволено лише те, що передбачено законом», який у правовій державі поширюється лише на державні органи і агентів держави [203, с. 17]. Можна зрозуміти бажання органів публічної влади ухвалити спеціальний закон про мирні збори. Але існує певна невизначеність серед представників українського суспільства щодо змісту та навіть основної концепції такого закону. Проекти законів про мирні зібрання, які розробляють опозиційні сили, «із благими намірами» відносно реалізації громадянами відповідного права, після аналізу не витримують критики і також не отримують схвалення правозахисників.

Все попередньо перераховане дає нам можливість сформулювати висновки стосовно вдосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації права громадян на мирні зібрання в Україні. По-перше, існують різні точки зору щодо необхідності розробки та затвердження спеціального закону в цій сфері. Необхідно нагадати, що нагальність його ухвалення є, але не критична. По-друге, аналізуючи існуючі законопроекти в цій сфері, вважаємо за доцільне внести зміни й доповнення до одного з них, а саме до Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань від 07.12.2015 № 3587. Метою цього закону має бути розширення та гарантування самовираження осіб, підсилення права особи вийти на мітинг, демонстрацію і гарантування конкретними засобами тих прав, які гарантує кожній особі стаття 39 Конституції України.

Констатовано, що питання доцільності ухвалення спеціального закону України про мирні зібрання є вкрай важливим, водночас прямої необхідності в ухваленні цього акту не впливає ні з вимог Конституції, ні з практичних потреб реалізації права на мирні зібрання.

Доведено, що і далі зберігається дещо парадоксальна ситуація, за якою Україна є майже єдиною з пострадянських держав, що не має національного закону про мирні збори та водночас ефективно забезпечує

масову реалізацію громадянами зазначеного права. Аналізуючи відповідні законопроекти, запропоновані протягом останніх років, акцентуємо увагу на те, що ситуація, яка склалася на початку XXI ст. із законодавчим забезпеченням права на мирні зібрання призвела до наявності декількох проектів законів, які розроблялися як народними депутатами, так і органами центральної виконавчої влади.

Висновки до розділу 3

При узагальненні питань, висвітлених у третьому розділі, сформульовано такі висновки:

1. Вивчаючи дані Єдиного державного реєстру судових рішень, автор простежив цікаву нерівномірну періодику обмежень мирних зібрань у різних регіонах нашої країни. Наявна кількість областей з відсутністю обмежень – Житомирська, Кіровоградська, Вінницька, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернігівська, Волинська. Також є області, у яких даних категорій справ мало чи немає – Закарпатська, Івано-Франківська, Чернігівська. Проте є регіони з величезною кількістю обмежень – м. Київ, м. Севастополь, Автономна Республіка Крим, Дніпропетровська, Одеська області.

2. Обґрунтовано положення, щодо яких суди, розглядаючи справи стосовно обмеження мирних зібрань, не покладаються на Конвенцію, не беруть до уваги практичні матеріали Європейського суду з прав людини, просто іноді роблять на них посилання, проте вони часто не пов'язані з обставинами справи яка розглядається. Це більш схоже на маніпулювання міжнародними законодавчими нормами, проте на практиці фактично ігнорує всі зарубіжні вимоги. Зроблено висновок про те, що заборона проводити мирні зібрання, які можуть зашкодити іміджу влади, як-то звинувачення чиновників у корупції чи проведення акцій під час візиту іноземних гостей, посягають на право громадян на свободу висловлювань.

3. 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 та свідків, виноситься висновок експерта за речовими доказами, складається протокол про вилучення речей і документів.

4. Досліджено нормативно-правове регламентування порядку проведення масових мирних зібрань та заходів, майданів, мітингів і демонстрацій. Невисокий рівень законодавчої регламентації порядку здійснення мирних зібрань ускладнює діяльність публічної влади, Національної поліції, судової ланки. Це створює передумови для зловживань як можновладцями, так і суб'єктами мирних зібрань, а особливо їх організаторами. Рішення судів з питання проведення масових заходів часто мають колізійне забарвлення, оскільки виносяться суперечливі, непослідовні, а інколи й зовсім абсурдні рішення. Заборона проведення масового мирного зібрання має мотивуватися лише в наступних випадках, а саме: 1) загрози національній безпеці нашої країни; 2) порушення громадського порядку, що, у свою чергу, може призвести до загрози життю та здоров'ю, а іноді і до фатальних наслідків.

5. Обґрунтовано необхідність внесення змін і доповнень до Проекту Закону про гарантії свободи мирних зібрань від 07.12.2015 р. № 3587, метою якого має бути розширення та гарантування самовираження осіб, підсилення права особи вийти на мітинг, демонстрацію і гарантування конкретними засобами прав і свобод, що записано у ст. 39 Конституції України.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено 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 громадянського суспільства. Вони є найбільш дієвим способом прояву громадської свідомості. У країнах з розвиненою демократією держава виступає гарантом реалізації громадянами свого права на свободу мирних зібрань, забезпечуючи його належний захист і 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 та 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 й дій влади, висловлення солідарності з владою, або ж узагалі не виражати відношення 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 й 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 щодо 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 та свідків, вноситься висновок експерта за речовими доказами, складається протокол про вилучення речей і 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 може проявлятися: у різних підходах, які покладаються 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 створення загрози життю та здоров'ю громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Entscheidung des BVerwG zu einem Informationstand zum Thema «Gegen die Militärintervention im Irak und anderswo» von 22.08.2007 / NVuZ. 2007. S. 1434.
2. Versammlungsrecht: das hoheitliche Eingriffshandeln im Versammlungsgeschehen / Hartmut Brenneisen. 4. Aufl. Hilden/Rhld.: VDP Verl. Dt. Polizeiliteratur, 2011. С. 101-102 URL: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1117351968>
3. Авакьян С. А. Конституционное право В 2-х т. Т. 1. М.: Юристъ. 2005. 719 с.
4. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Розділ IV. Служба охорони громадського порядку та громадської безпеки. URL: http://www.pravo.vuzlib.su/book_z1769_page_1.html
5. Алоян А. М., Эглит В. И. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. / Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. М., 1987. С. 38-39.
6. Англо-русский и русско-английский словарь / под ред. О.С. Ахматовой и Е. А. М. Уилсон / М.: Русский язык, 1991. С. 436.
7. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Москва: ИНФРА-М, 1996. 512 с.
8. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харків, 1994. 18 с.
9. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть). - Харків: ООО «Одиссей», 1999. 224 с.
10. Битяк Ю. П., Зуй В. В., Комзюк А. Т. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: конспекти лекцій.

Харків. Українська юридична академія. 1994. 44 с.

11. Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001. 256 с.

12. Букач В. В. Конституційне право на свободу зборів мітингів, походів та демонстрацій як об'єкт судового захисту / Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць. Одеса: Юрид. літ-ра, 2002. 976 с.

13. Валюшко І. В. Проблеми законодавчого регулювання свободи мирних зібрань громадян України / Стратегічні пріоритети. 2009. № 4 (13). С. 46-52.

14. Васьковська О. В. Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні: автореф. дис... канд. наук: 12.00.02 / Київ, 2007. 21 с.

15. Винников О. Обмежити одну, дві, силу свобод // Харківська правозахисна група Майдан-ІНФОРМ. 2007. 27 лютого. URL: <http://maidan.org.ua/static/mai/1172584084.html>

16. Вищий адміністративний суд України від 01.04.2012 р. Довідка щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010 - 2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0002760-12>)

17. Возник М. В. Організаційно-правові засади управління органами внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів: дис... канд. юрид. наук: 21.07.05 / Київ, 2010.

18. Галуцько В. В. Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти: монографія. Херсон: ВАТ ХМД, 2008. 348 с.

19. Гуцин В. Демонстрации, шествия, митинги... / Народный депутат, 1990. № 1. С. 111-114.

20. Декларация прав граждан и основных принципов государственного устройства Сан-Марино: Конституции государств Европы:

В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 3. С. 100-102.

21. Дело «Сергей Кузнецов против России»: Решение Европейского суда по правам человека от 23.10.2008 г. URL: <https://12.xn--b1aew.xn--p1ai/document/3199027>

22. Для чого потрібен закон про свободу мирних зібрань. URL: <http://piket.helsinki.org.ua/uua/news/1366479305>

23. Дмитриев Ю., Кунделев В. Свободу собраний - под защиту закона / Молодой коммунист. 1990. № 2. С. 44-48.

24. Довідка ВАС України щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010 – 2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzuzagalnennya/dov_mirn_zibr/

25. Долежав В. Проблеми правового регулювання організації і проведення масових публічних акцій / Право України. 2003. № 7. С. 84-89.

26. Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М.: Юридическая литература. 1965. С. 142.

27. Єдиний державний реєстр судових рішень в Україні // Єдиний державний реєстр судових рішень: веб-сайт. 2010. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

28. Єфімов О. Особисті немайнові права фізичної особи / Бухгалтерія, 2004. № 36. 6 вересня. С. 70-76.

29. Забезпечення громадського порядку при проведенні масових заходів (брифінг у МВС УРСР) / Радянське право. 1990. № 4. С. 90-91.

30. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. / Голос України. 2008. №236.

31. Закон і бізнес. Демонстрації без регуляції. URL: http://zib.com.ua/ua/print/116575-parlament_ne_zmozhe_vikonati_bazhannya_adminsudiv_uzakoniti_.html

32. Захаров Є. Свобода мирних зібрань / Щорічні доповіді про права

людини. Права людини в Україні 2011 / Українська Гельсінська спілка з прав людини URL: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1332322085>

33. Заява стосовно законопроекту народного депутата О. Фельдмана «Про НЕ-свободу мирних зібрань» // Майдан-ІНФОРМ. 2007. 27 лютого. URL: <http://www2.maidan.org.ua/n/petit/1172091048>

34. Іваненко Г. В. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалення і реалізації: дис... канд. юрид. наук: 12.00.13/ Одес. нац. юрид. акад. О., 2002.

35. Керівні принципи зі свободи мирних зібрань ОБСЄ 2010 року розроблені групою експертів у сфері свободи мирних зборів Бюро демократизації та прав людини ОБСЄ спільно з Венеціанською Комісією. URL: <http://www.osce.org/uk/odihhr/140366?download=true>

36. Клименко О. І. Конституційне право громадян на мирні зібрання: форми реалізації: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київ, 2012. 199 с.

37. Ключові принципи майбутнього закону про мирні збори та демонстрації крізь призму європейських стандартів прав людини // (РУПОР) URL: <http://www.rupor.org/>

38. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 №2747-IV / Відомості Верховної Ради України. 2005. № 37. Ст. 446.

39. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / відп. ред. Р. О. Куйбіда. 2-ге вид, доп. К.: Юстиніан, 2009. С. 727.

40. Кодекс України про адміністративні правопорушення / Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. ст. 185-1; 185-2.

41. Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення 1984 р., із змінами та доповненнями. Х.: ХЮИ, 1989. 236 с.

42. Козлов В. І. Колективні політичні права і свободи громадян України: загальнотеоретична характеристика / Наукові конференції URL: <http://sociumm.sitcity.ru>

43. Колісник В. П. З'ясування дійсного змісту правових норм у процесі їх офіційного тлумачення / Актуальні проблеми конституційного права та державотворення. Збірник наукових праць / за заг. ред. В. М. Олуйка. Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008. Ч. 1. С. 222-225.
44. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права людини і громадянина в Україні: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 336 с.
45. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.
46. Комин В. В. Банкротство буржуазных и мелкобуржуазных партий в России в период подготовки и победы Великой Октябрьской социалистической революции. Москва, 1965. 337 с.
47. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950 р. / Офіційний вісник України. 1998. № 13, 32. С. 270. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004?test=4/UMfPEGznhhFZF.ZiazOfq0H4/ws80msh8Ie6
48. Кондратьев Я. Ю. Конституційні основи забезпечення прав і свобод людини та громадянин в діяльності міліції / Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2001. № 3. С. 3-5.
49. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА-ИНФА, 1999. 816 с.
50. Конституционный акт Канады: Конституции зарубежных государств / сост. В. В. Маклаков. М.: БЕК, 1999. С. 459-552.
51. Конституция Азербайджанской Республики: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 125-170.
52. Конституция Боснии и Герцеговины: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 423-444.

53. Конституция Великого герцогства Люксембург: Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 395-418.
54. Конституция Венгерской Республики: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 523-564.
55. Конституция Итальянской Республики: Современные зарубежные конституции: сб. документов по конституц. праву зарубеж. стран. М.: Б. и., 1996. С. 102-137.
56. Конституция Княжества Андорра: Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 219-250.
57. Конституция Княжества Лихтенштейн: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 365-394.
58. Конституция Королевства Нидерландов: Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 603-644.
59. Конституция Латвийской Республики: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 219-316.
60. Конституция Литовской Республики: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 317-364.
61. Конституция Мальтийской Республики: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 461-538.
62. Конституция Норвежского Королевства: Конституции государств Европы: в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 645-672.

63. Конституция Республики Албания: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 171-218.
64. Конституция Республики Беларусь: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 285-330.
65. Конституция Республики Болгария: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 1. С. 381-422.
66. Конституция Республики Греция: Конституции зарубежных государств / сост. В. В. Маклаков. М.: БЕК, 1999. С. 355-432.
67. Конституция Республики Казахстан: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 133-196.
68. Конституция Республики Кипр: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 197-290.
69. Конституция Республики Македония: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 419-460.
70. Конституция Республики Польша: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 2. С. 673-732.
71. Конституция Республики Узбекистан / Принята на XI сессии Верховного Совета Республики Узбекистан XII созыва 8 декабря 1992 г. Ташкент: Узбекистон, 1992. 48 с.
72. Конституция Румынии: Конституции государств Центральной и Восточной Европы / отв. ред. Н. В. Варламова. М.: ЦНИИТЭИТ, 1997. С. 265-312.
73. Конституция Соединенных Штатов Америки: Конституции

зарубежных государств/ сост. В. В. Маклаков. М.: БЕК, 1999. С. 3-56.

74. Конституция Турецкой Республики: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 3. С. 209-286.

75. Конституция Туркменистана. Принятая на четырнадцатой сессии Верховного Совета Туркменистана двенадцатого созыва 18 мая 1992 г. Ашхабад. Ташкент: Туркменистан, 1992. 32 с.

76. Конституция Финляндии: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 3. С. 353-400.

77. Конституция Французской Республики. Современные зарубежные конституции: сб. документов по конституц. праву зарубеж. стран. М.: Б. и., 1996. С. 72-97.

78. Конституция Японии: Конституции зарубежных государств / Сост. В. В. Маклаков. М.: БЕК, 1999. С. 433-458.

79. Конституції нових держав Європи та Азії. К.: Право, 1996. 544 с.

80. Конституційні акти України. 1917-1920 роки. Невідомі Конституції України. Київ: Філософська і соціологічна думка, 1992. С. 7.

81. Конституція України: Закон від 28.06.1996 року № 254 // База даних «Законодавство України» ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254/96-вр>

82. Конституція УРСР (Основний закон) від 30 січня 1937 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001

83. Конституція УРСР: Закон від 20 квітня 1978 року Київ: Політвидав України, 1978.

84. Конституція УРСР: Закон від 8 липня 1929 р. ЗП України. 1929. № 14.

85. Кривицька Ю. Можливості та неможливості проведення мирних зібрань / Юридична газета. 2005. 15 липня. № 13(49). С. 1.

86. Кримінальний Кодекс Української РСР, ухвалений 1960 р., із змінами і доп. Харків: ХЮІ, 1989. 154 с.

87. Кримінальний Кодекс України. Ст.71; 144; 187-3; 187-4; 279; 293; 294; 340; 341. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012341.html
88. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р.: станом на 1 травня 2009 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
89. Крисюк Ю. Соціальний і правовий порядок як реалізація ідеї права. / Право України, 2004. № 8. С. 25-29.
90. Кузьмин Э.Л. Демократия и конституции двух миров / 2-е изд., доп. и перераб. М.: Международные отношения, 1987. 112 с.
91. Куйбіда Р. О. Свобода мирних зібрань в адміністративному судочинстві: загальні тенденції судової практики / Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки 2011. № 89. С. 55-58.
92. Куйбіда Р. О. Підстави для обмеження свободи мирних зібрань у практиці адміністративних судів. / Вісник Запорізького національного університету. 2012. С. 155-163.
93. Курс адміністративного права України. / Національна академія внутрішніх справ; ред. В. В. Коваленко. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
94. Куцин М. В. Советская милиция в период организации и упрочения Советской власти /Труды ВШ МВД СССР, 1957. Вып. 2. С. 251.
95. Кушніренко О. Г. Права і свободи людини і громадянина / Кушніренко О. Г., Слинько Т. М.; навч. посібник. Х.: Факт, 2001. 440 с.
96. Лапинь О. А. Реформа советской политической системы и права граждан / Права человека: проблемы и перспективы. Москва: ИГПАН, 1990. С. 64-84.
97. Ларин В. В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий: теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. М., 1985. С. 54.
98. Лемішко Ю. М. Масові політичні заходи як прояв громадянської

активності на місцевому рівні. Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. Харків: Право, 2008. Вип. 16. С. 65-72.

99. Лемішко Ю. М. Правова культура громадян, які беруть участь у масових публічних заходах: Матеріали міжнародної наукової конференції від 12 жовтня 2007 р. Х.: Право, 2007. С. 169-170.

100. Лен К. В. История службы участковых полиции: учебное пособие / Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2015. С. 40

101. Ливанцев К. Е. История буржуазного государства и права Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1986. 288 с.

102. Логвиненко М. І. Про форми проведення маніфестацій / Право України. 2002. № 8. С. 101-105.

103. 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 : 12.00.07 / Харків, 2004. 21 с.

104. Лошицький М. В. Організаційно-правові засади поліцейської діяльності служби охорони громадського порядку в Україні / Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2014. № 3. С. 89-97.

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

106. Лошицький М. В. Удосконалення охорони громадського порядку в сучасних умовах засобами поліцейської діяльності / Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2014. № 4. С. 25-33.

107. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности: пер. с фр. М.: Прогресс-Универс, 1993. 384 с.

108. Манифест об усовершенствовании государственного порядка. 1905 г. ПСЗ, Собрание третье. Том XXV. Отделение первое, № 26803.

109. Матвеев Р. Ф. Теоретическая и практическая политология. М.: Изд-во Ассоциации «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1993. С. 97-98.
110. Машніцька Н. В. Сутність переконання як методу адміністративної діяльності міліції / Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2012. № 3. С. 204-211.
111. Міцкевич А. В. Демократизация законодательства о правах человека. / Советское законодательство: пути перестройки. М.: Юридическая литература, 1989. С. 202-203.
112. Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. ратиф. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII / Закон України: Міжнародні договори України. Том 14. Київ, 1998. С. 713-728.
113. Національні та міжнародні механізми захисту прав людини: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 19-20 вересня 2008 р. / За ред. проф. А. Т. Комзюка. Харків: Видавництво Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. С. 96-99.
114. Ноздрачѳв А. Ф. Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке / Журнал российского права. 2005. № 9. С. 12-22.
115. О свободе собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций: Инициативный авторский проект закона СССР / Дмитриев Ю., Мещеряков А. / Молодой коммунист. 1990. № 2. С. 49.
116. Об ответственности за нарушение установленного порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 июля 1988 г. / Ведомости Верховного Совета РСФСР. Офиц. изд. 1988. № 31. Ст. 1005.
117. Осипов Ю. И. Организация и деятельность патрульно-постовой службы полиции США: автореф. дис... канд. юрид. наук. М.: Академия МВД, 1989. С. 15.
118. Основной Закон Федеративной Республики Германии:

Современные зарубежные конституции: сб. документов по конституц. праву зарубеж. стран. М.: Б. и., 1996. 285 с.

119. Полиции западных государств: новейшие военно-технические разработки. / Материалы Академии МВД Российской Федерации. Москва, 1997.

120. Паліюк В. П. Деякі аспекти тлумачення норм права (цивільно-правовий аспект) / Судова апеляція. 2005. № 1. С. 34-39.

121. Пасенюк О. М., Панченко О. Н., Авер'янов В. Б. та ін. Адміністративне судочинство України: навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

122. Підгорний Б. А. Методи адміністрування протидії незаконного обігу синтетичних наркотичних засобів: поняття та види / Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право / голов. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород: Видавн. дім «Гельветика», 2015. Вип. 32. С. 60-64.

123. Поліщук В. Г., Петко В. П. Масові заходи: аспекти реформування законодавства та діяльність щодо охорони громадського порядку: конспект лекцій / Наукова конференція, присвячена пам'яті Федорова К. Г. Запоріжжя: 1998. С. 146-150.

124. Поліщук В. Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Х.: 1999. 20 с.

125. Поліщук В. Г., Ващенко С. В. Адміністративне право України. Академічний курс. Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України. 2001. 142 с.

126. Поліщук В. Г. Деякі проблеми застосування адміністративно-правових засобів охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства про порядок організації і проведення масових заходів / Вісник Запорізького юридичного інституту. 1997. № 1. С. 64-68.

127. Положение о корпусе жандармов. 1 июля 1836 года URL: <http://constitutions.ru/?p=7535>

128. Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия 14.08.1881 г. ПГС. Собрание третье. Т. 1. № 350.

129. Постанова Пленуму ВАС України «Про правове регулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання» від 22.05.2015 року № 5.

URL:

http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_5_22-05-2015

130. Права людини в Україні 2006 рік. Доповідь правозахисних організацій. Х.: Права людини, 2007. 528 с.

131. Права человека / отв. ред. чл.-корр. РАН, доктор юрид. наук Е. А. Лукашева. Москва: Издательство НОРМА, 2003. 573 с.

132. Правове регулювання свободи мирних зібрань (за матеріалами громадських слухань, що відбулися 25 травня 2004 року) упоряд. Є. Захаров, В. Яворський. Х.: Фоліо, 2005. 96 с.

133. Мельник Р. С. Форми мирних зібрань та їх характеристика через призму статті 39 Конституції України / К.: Київський університет, 2013. С.109-123.

134. Про амністію з нагоди прийняття Акту про проголошення незалежності України: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 25 серпня 1991 р. № 1433-ХІІ // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1433-12>

135. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 21.06.2004 № 5666 / Відомості Верховної Ради України. 2005. № 49.

136. Про блокування студентами: Україна новини // Ukrinform. 2014. URL:

http://www.ukrinform.ua/ukr/news/tsentralniy_aparat_minosviti_zayavlyae_pro_blokuvannya_studentami_1910533

137. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президії Верховної Ради УРСР: Закон України від 24 жовтня 2002 р. № 200-IV / Відомості Верховної Ради України. Офіц. вид. 2002. № 51. Ст. 371.

138. Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру: Рішення від 24 червня 1999 року № 317/418 Київської міської Ради // ЛІГАЗАКОН. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/988630AC34D6FB2FC22573C0004CA97F?OpenDocument

139. Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 3 серпня 1988 р. № 6347-XI / Відомості Верховної Ради УРСР. Офіц. вид. 1988. № 33. Ст. 808.

140. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу: Закон України від 7 лютого 1997 р. № 55/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. Офіц. вид. 1997. № 14. Ст. 114.

141. Про гарантії свободи мирних зібрань: проект Закону України від 07.12.2015 р. № 3587 (поданий Немирею Г. М., Луценко І. С., Джемилєвим М.) / Офіційний сайт Верховної Ради України URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310

142. Про забезпечення додержання конституційних прав громадян на участь у зборах, мітингах, походах, демонстраціях та виконання Закону України «Про статус народного депутата України»: Постанова Верховної Ради України від 18 листопада 2003 р. № 1241-IV / Відомості Верховної Ради України. Офіц. вид. 2004. № 10. Ст. 128.

143. Про забезпечення додержання конституційних прав громадян на участь у зборах, мітингах, походах, демонстраціях та виконання Закону України «Про статус народного депутата України»: Постанова Верховної Ради України від 18 листопада 2003 р. № 1241-IV / Відомості Верховної Ради України. Офіц. вид. 2004. № 10. Ст. 128.

144. Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Положення затверджене Постановою Верховної Ради України від 17.12.1993

p. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>

145. Про засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 р. № 757-XIV / Відомості Верховної Ради України. Офіц. вид. 1999. № 35. Ст. 303.

146. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ: Наказ № 550 Міністерства внутрішніх справ України. / Офіційний вісник України. 2010. № 95. С. 120.

147. Про затвердження указів Президії Верховної Ради Української РСР про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів Української РСР: Закон Української РСР від 12 листопада 1988 р. №6831-XI / Відомості Верховної Ради Української РСР. Офіц. вид. 1988. № 47. Ст. 1115.

148. Про захист суспільної моралі: Закон України від 20 листопада 2003 р./ Відомості Верховної Ради України. 2004. № 14. Ст. 92.

149. Про збори, мітинги, походи і демонстрації: Проект Закону України № 5242-1 від 23 березня 2004 року.

150. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 257.

151. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII / Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

152. Про Національну поліцію: Закон України / Відомості Верховної Рад, 2015. № 40-41, ст. 379.

153. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України 21 травня 1997 року 280/97-ВР / Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

154. Про місцеві державні адміністрації: Закон України / Офіційний вісник України. 1999. № 18. С. 3.

155. Про мобілізацію писемних та організацію пропаганди радянського строю: декрет. «Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов» № 272 від 12 грудня 1919 р. (ЗУ 1918. №93. С 932).

156. Про направлення на повторне друге читання проекту Закону

України про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні: Постанова Верховної Ради України від 15 травня 2003 р. № 750-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: www.rada.gov.ua

157. Про основи національної безпеки України: Закон України / Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.

158. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України п'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 11 липня 2006 р. № 8-V / Відомості Верховної Ради України. Офіц. вид. 2006. № 35. Ст. 304.

159. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2365 / Відомості Верховної Ради України. 2001. № 23. Ст. 118.

160. Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні (реєстр. № 5242, № 5242-1 від 11.03.2004 р.): Висновок на проекти Законів України.

161. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. / ВВС СРСР. 1988. № 1. ст. 504. (нечинний).

162. Про порядок організації і проведення масових заходів та акцій в Україні: Проект Закону № 0991 від 14 травня 2002 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=12207

163. Про порядок організації і проведення мирних заходів: проект Закону України від 6 травня 2008 р. № 2450. (поданий Тимошенко Ю. В.) // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32431

164. Про порядок організації і проведення мирних заходів від 12.12.2012 р. № 0918: Проект Закону // Офіційний портал Верховної Ради. 2012. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=0918&skl=8.

165. Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні: проект Закону України № 5242 від 8 квітня 2004 р., внесений нар. деп.

України Г. Й. Удовенком, І. І. Миговичем та ін. Коментар. URL: <http://old.helsinki.org.ua/index.php?id=1085234758>

166. Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні: Проект закону України № 5242-1 від 11 березня 2004 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=17429.

167. Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні. Свобода мирних зібрань / Права людини в Україні. 2002. URL: <http://khp.org/index.php?id=>

168. Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні від 16.12.2002 р.: Проект закону // Права людини в Україні. Інформаційний портал харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1040054457>

169. Про порядок проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів на вулицях, площах, проспектах, в парках, садах та скверах Ленінграду: Рішення виконкому Ленінградської Ради народних депутатів від 05.1987 р.

170. Про порядок проведення зібрань: Закон Австрії від 15 листопада 1867 р. (повторно був опублікований 19 травня 1953 р.) зі змінами та доповненнями від 6 квітня 1965 р., 23 вересня 1968 р. / Конституции зарубежных государств Сост. В. В. Маклаков. М.: БЕК, 1999. С. 355-432.

171. Про проект Закону України про свободу мирних зборів: постанова Президії Верховної Ради України від 1 березня 1995 р. № 78/95-ВР // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua/>

172. Про проекти законів України про мирні збори та про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні: Постанова Верховної Ради України від 22 березня 2001 р. № 2320-III // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua/>

173. Про проекти Закону України про свободу мирних зборів і Закону України про внесення доповнень до Закону України «Про міліцію»: Постанова Президії Верховної Ради України від 11 червня 1993 р. № 3266-XII //

Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua/>

174. Про регулювання містобудівної діяльності. Внесення змін і доповнень до законодавчих актів./ Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. С. 1544. Ст. 21.

175. Про свободу мирних зібрань: Проект Закону від 04.07.2013 № 2508а (поданий народними депутатами Шевченко А. В., Джемільєв М., Тигіпко С. Л. та ін.) // Верховна Рада України: офіційний веб-портал. 2013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751

176. Про свободу мирних зібрань: проект Закону України від 17.07.2013 року № 2508а-1 (поданий народним депутатом Керенним В. К.) та ін. // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47925

177. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 року № 987-ХІІ / Відомості Верховної УРСР. 1991. № 25. Ст. 283.

178. Пчелинцев А. В. Свобода нуждается в гарантиях. /Наука и религия,1992. № 8. С. 3-4.

179. Рабинович П. М. Європейські стандарти прав людини: онтологічні, гносеологічні та праксеологічні аспекти / Вісник Академії правових наук України. 2003. № 2-3. С. 114-131.

180. Рабинович П. М. Конституційне забезпечення прав людини і громадянина в Україні: основні напрямки удосконалення. / Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 7. Одеса: Юрид. л-ра, 2008. С. 94-101.

181. Римаренко Ю. І., Шемшученко Ю. С., Вюртенбергер Т. та ін. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи, теорія та практика. К., 2006. 738 с.

182. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням МВС України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів,

мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 / Офіційний вісник України. Офіц. вид. 2003. № 28. Ст. 1379.

183. Российское законодательство X-XX веков. Судебная реформа. Том 8. Москва, 1991. С. 173.

184. Свобода мирних зібрань у практиці адміністративних судів: аналітичний огляд судової практики за 2010 - 2014 роки / Р. Куйбіда, М. Серета. К.: Центр політико-правових реформ. 2014. 23 с.

185. Свобода собраний в постановлениях Европейского Суда по правам человека. Воронеж: Артефакт, 2009.

186. Свод законов Российской империи С.-Петербург: Издание Высочайше утверждённого Товарищества. Общественная польза, 1897 г. Т. 2, ч. 1, С. 175; Т. 2, ч. 4, С. 811.

187. Сивопляс А. В. Юридическая природа и механизм реализации свободы манифестаций (собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований и других публичных акций) в Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Екатеринбург, 1993. С. 14-15.

188. Сіган Б. Г. Створення конституції для народу чи республіки, які здобули свободу. К.: Інститут демократії імені Пилипа Орлика, 1993. 126 с.

189. Сісс проти Франції: Рішення Європейського Суду з прав людини від 9 квітня 2002 р. URL: <http://echr.ru/documents/doc/2462777/2462777-005.htm>

190. Скуратов Ю. И. Свобода собраний, митингов и демонстраций: теория и практика / Советское государство и право. 1989. № 7. С. 35-43.

191. Словник української мови: в 11 томах / АН УРСР. Інститут мовознавства ; під ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. 11 т.

192. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации: Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. М.: НОРМА, 2001. Т. 3. С. 531-580.

193. Справа: «Айрей проти Ірландії»: рішення Європейського суду з

прав людини від 9 жовтня 1979 року. URL:
http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO0540.html

194. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Матеріали наукової конференції 21-22 червня 2001 р. Харків: Право, 2001. С. 23-30.

195. Статут патрульно-постової служби міліції України: затверж. Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 1994 року № 404. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>

196. Статут територіальної громади міста Макіївка: прийнято рішенням Макіївської міської ради на позачерговій XVI сесії 25 листопада 2003 р. Макіївка: Горняк, 2004. 104 с.

197. Стенограма Громадських слухань щодо законопроектів про мирні збори та демонстрації 25 травня 2004 р., м. Київ / Рада українських правозахисних організацій (РУПОР), Інститут «Республіка», Харківська правозахисна група URL: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1087201574>

198. Строй В. Рига в огні / Голос України. 2009. № 4-5. 28 березня.

199. Таганцев Н. С. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Издание 19-е. СПб., 1911. С. 170-201.

200. Тацій В. Я. Людина і правова держава: проблеми взаємовідносин і взаємодії / Вісник академії правових наук України. 2008. № 2(53). С. 3-12.

201. Тимчасове положення про порядок розгляду міськвиконкомом питань, щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у місті Харкові. Харків, 2014. // UAPravo.com. URL: http://www.uapravo.com/hro/text.php?lan=rus&id=6019&id_book=0&id_parent=0&id_vid_res=14

202. Тодыка О. Ю. Народовластие в условиях глобализации / Под ред. А. В. Петришина. Х.: Право, 2005. 282 с.

203. Тополевський Р. Правове регулювання свободи зібрань в системі джерел права України: колізії, непорозуміння чи злий жарт / Юридичний

часопис. 2005. № 24. С. 15-20.

204. Тополевський Р., Захаров Є. Свобода мирних зборів / Харківська правозахисна група; Українська Гельсінська спілка з прав людини. 24 травня 2004. URL: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1085409024>

205. УСЕ: Універсальний словник-енциклопедія . 2-е видання, доповнене. Київ: «ВсеувиТО»; Львів: «Атлас», 2001. С. 976. С. 1215.

206. Флешмоб // Stud-times. 2013. URL: <http://stud-times.com.ua/naprykintsi/1265-u-kiyev-vdbuvsvya-velikiy-spvochiy-fleshmob.html>

207. Франція на межі розколу? / Голос України. 2006. № 56. 28 березня. 304 с.

208. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Форум права. 2013. № 3. С. 692-698.

209. Фулей Т. І. Право на свободу мирних зібрань: європейські стандарти та практика їх застосування апеляційними судами в Україні / Судова апеляція. 2009. № 3(16). С. 27-36.

210. Фундамент поліцейської держави Україна: Юридичний аналіз законопроекту «Про збори, мітинги, походи і демонстрації» // Майдан-ІНФОРМ. 2002. 30 березня. URL: http://195.230.149.70:7777/pls/zweb/webproc4_1?id=&pf3511=17558

211. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 року URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_524

212. Цивільний кодекс України: офіц. текст. К.: Концерн Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 432 с.

213. Цільовий план Україна-НАТО на 2004 рік у рамках Плану дій Україна-НАТО // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>

214. Чемерис В. Свобода мирних зібрань в Україні: перспективи законодавчого регулювання. / Громадянське суспільство, 2008. №2 (4). С. 15-22.

215. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс

конституціоналізма): пер. с венг. Москва: Юристь, 2001. 292 с.

216. Швеція. Конституція и законодательные акты: пер со швед. М. А. Могуновой, В. П. Коваля. М.: Прогресс, 1983. 359 с.

217. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції / Вид. 2-е. К.: Реферат, 2007. 848 с.

218. Шкарлупа В. К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції): монографія. Київ: Українська академія внутрішніх справ, 1995. 163 с.

219. Юдин Ю. А., Топорин Б. Н., Чиркин В. Е. и др. Сравнительное конституционное право. Москва: МАНУСКРИПТ, 1996. 729 с.

220. Яворський В. Проект закону про мирні зібрання Мін'юсту не відповідає європейським стандартам // Свобода мирних зборів. 2006. 8 травня URL: <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1147088010>

221. Якимов А. Ю. Пикетирование как форма массовых общественно-политических мероприятий (тезисы). / Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий. М., 1990. С. 95.

ДОДАТКИ

Додаток А

БЛАНК

соціологічного опитування громадян щодо стану адміністративно-правових засад
реалізації права громадян на мирні зібрання

Шановний респонденте! Вашій увазі надається бланк соціологічного опитування щодо стану адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. Опитування є анонімним, відповідно просимо Вас надати правдиві відповіді. На кожне питання треба надати відповідь, наприклад, «Так» або «Ні» у графі навпроти шляхом постановки позначки (наприклад, «+», або «V»). Результати Вашої активної громадянської позиції буде використано для розроблення рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї в Україні.

Дякуємо Вам за участь!

Чи потрібно на державному рівні забезпечувати реалізацію права громадян на мирні зібрання?							
ТАК				НІ			
Хто робить провідний вклад в недопущення порушення права громадян на мирні зібрання в Україні?							
Прокуратура	Органи поліції	Місцеві(районні) ради/адміністрації	Громадяни	Представники служби правопорядку СБУ			
Які стандарти забезпечення права громадян на мирні зібрання доцільно запроваджувати в Україні?							
Литва	Ірландія	Італія	Словенія	Польща	Франція	США	Розвивати власні
Чи доцільно підвищувати рівень захисту адміністративно-правових засад реалізації права громадян на мирні зібрання?							
ТАК				НІ			
Чи є європейська система адміністративно-правових засад реалізації права громадян на мирні зібрання досконалою?							
ТАК				НІ			

РЕЗУЛЬТАТИ
соціологічного опитування громадян України щодо стану адміністративно-правового регулювання мобільного зв'язку в Україні

Вибірковим анкетуванням було охоплено 549 респондентів. Час проведення анкетування – перше півріччя 2015 та перше півріччя 2016 року. 11% респондентів відмовилися відповідати на питання з причин браку часу та роздратованості, викликаної складною ситуацією в державі.

Чи потрібно на державному рівні забезпечувати реалізацію права громадян на мирні зібрання?							
ТАК				НІ			
63%				37%			
Хто робить провідний вклад в недопущення порушення права громадян на мирні зібрання в Україні?							
Прокуратура	Органи поліції	Місцеві(районні) ради/ адміністрації	Громадяни	Представники служби правопорядку СБУ			
8%	64%	21%	5%	2%			
Які стандарти забезпечення права громадян на мирні зібрання доцільно запроваджувати в Україні?							
Литва	Ірландія	Італія	Словенія	Польща	Франція	США	Розвивати власні
5%	7%	12%	26%	7%	14%	19%	10%
Чи доцільно підвищувати рівень захисту адміністративно-правових засад реалізації права громадян на мирні зібрання?							
ТАК				НІ			
61%				39%			
Чи є європейська система адміністративно-правових засад реалізації права громадян на мирні зібрання досконалою?							
ТАК				НІ			
58%				42%			

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань»

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Проект Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» розроблено у зв'язку з:

1) вимогами Конституції України про те, що права, свободи людини і громадянина, гарантії цих прав визначаються виключно законом (п. 1 ч. 1 ст. 92); обмеження права на свободу мирних зібрань може здійснювати лише відповідно до закону (ч. 2 ст. 39); визначення конкретних строків завчасного сповіщення є предметом законодавчого регулювання (ч. 1 ст. 39 Конституції України, п. 1 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19 квітня 2001 р.);

2) Рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Шмушкович проти України» від 14 листопада 2013 та у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р., який установив порушення статей 11 і 7, що впливають із прогалин у законодавстві, що стосується свободи зібрань. Європейський суд з прав людини підкреслив необхідність термінових конкретних реформ у законодавстві України та адміністративній практиці з метою приведення цього законодавства та практики у відповідність з вимогами статей 7 та 11 Конвенції (п. 95 Рішення);

3) рекомендацією 97.123 в рамках Універсального періодичного огляду ООН «реалізувати законодавство щодо права на свободу зібрань відповідно до стандартів статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права», яку Україна беззастережно прийняла.

Численні порушення свободи мирних зібрань під час Євромайдану і Революції Гідності, доводять встановлення гарантій реалізації права на рівні закону.

2. Мета і шляхи її досягнення

Метою законопроекту є створення умов для вільної реалізації свободи мирних зібрань в Україні у відповідності до вимог статті 39 Конституції України, статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, статті 15 Конвенції про права дитини, статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Керівних принципів щодо свободи мирних зібрань БДПЛ ОБСЄ і Венеціанської комісії Ради Європи.

Законопроект спрямований на: врегулювання питання про сповіщення органів державної влади і органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, щоб вони могли належним чином виконати свої позитивні зобов'язання щодо забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань; визначення чітких позитивних зобов'язань органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань; встановлення чітких і виключних підстав та способів для обмеження свободи мирних зібрань в інтересах, що охороняються частиною першою статті 11 Конституції України; гарантування права на одночасні мирні зібрання, у тому числі контрзібрання, на спонтанні мирні зібрання, як того вимагають міжнародні зобов'язання України; створення судових гарантій для захисту свободи мирних зібрань; приведення положень окремих законів у відповідність до Конституції України і цього Закону.

Законопроект у разі його прийняття дозволить подолати практику судових заборон мирних зібрань без юридично визначених підстав, а також практику притягнення до адміністративної відповідальності організаторів та учасників мирних за своїм характером

зібрань, які не вчиняли правопорушень; переорієнтувати органи державної влади і органи місцевого самоврядування на повагу до свободи мирних зібрань та сприяння у її реалізації.

3. Загальна характеристика і основні положення проекту акта

Проект Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» складається з 23 статті, об'єднаних у три розділи, а також розділу «Прикінцеві та перехідні положення».

До розділу I «Загальні положення» входять три статті, що визначають: основні терміни, які вижито у законі, сферу його дії, а також акти законодавства про свободу мирних зібрань.

До розділу II «Організація і проведення мирного зібрання» належать 13 статей, що визначають: хто може бути організатором мирного зібрання; права та обов'язки організаторів та учасників мирного зібрання; порядок сповіщення органів державної влади і органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання; позитивні зобов'язання органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо забезпечення проведення мирного зібрання, у тому числі спонтанного.

Розділ III «Реалізація права на свободу мирних зібрань» складають сім статті щодо запобігання необґрунтованим обмеженням свободи мирних зібрань, а також стосовно захисту права на свободу мирних зібрань від порушень.

Розділ IV «Прикінцеві та перехідні положення» встановлює дату набрання чинності і містить зміни:

- до Кодексу адміністративного судочинства України – щодо вдосконалення процедури судового розгляду у справах про обмеження свободи мирних зібрань, а також усунення перешкод та заборону втручання у здійснення свободи мирних зібрань;

- Кодексу України про адміністративні правопорушення – щодо вилучення порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій як підстав для адміністративної відповідальності;

- до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – щодо уточнення повноважень відповідних органів стосовно забезпечення свободи мирних зібрань;

- до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» - щодо виключення можливості регулювання локальним підзаконним актом порядку реалізації права на свободу мирних зібрань;

- до Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» – щодо вилучення положень, які є предметом регулювання законодавства про свободу мирних зібрань, а не законодавства про працю;

- до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» – щодо заміни дозвільного характеру проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій за межами культових споруд чи інших приміщень та прилеглих територій на повідомний характер, і поширення положень законодавства про свободу мирних зібрань на такі заходи;

- до Закону України «Про судовий збір» – щодо звільнення від сплати судового збору у справах про обмеження свободи мирних зібрань, про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення свободи мирних зібрань.

Зміни до Кодексу адміністративного судочинства України обумовлені необхідністю забезпечити своєчасний розгляд позовних заяв та апеляційних скарг, пов'язаних з обмеженням свободи мирних зібрань з дотриманням процесуальних прав осіб, які беруть участь у справі та інших заінтересованих осіб, а також імплементувати вимоги Європейської конвенції з прав людини і Європейського суду з прав людини щодо обов'язку доказування у таких справах, а також критеріїв, якими повинен керуватися суд, вирішуючи справу.

Зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення обумовлені тим, що з прийняттям Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» у законодавство України не встановлюватиме порядку організації чи проведення мирних зібрань, тож не

може бути відповідальності за його порушення. На організатора мирного зібрання покладено обов'язок лише завчасно повідомити про нього. Однак невиконання цього обов'язку саме по собі не повинно тягнути санкцій для особи. У справах «Сергій Кузнецов проти Росії», «Галстян проти Вірменії» Європейський суд з прав людини вказав, що «свобода мирних зібрань є настільки важливою, що особа не може бути піддана навіть найменш обтяжливій з усіх існуючих санкцій за участь у демонстрації, яка не була заборонена, доти, доки ця особа сама не скоїла якогось правопорушення в межах її проведення». Відповідальність за такі дії як хуліганство, блокування транспортних комунікацій, невиконання судового рішення тощо має індивідуальний характер і вже встановлена у відповідних статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України.

Зміни до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» обумовлені тим, що всупереч статті 39 Конституції України, яка встановлює повідомний характер проведення мирних зібрань, цей Закон досі передбачає необхідність отримання дозволу місцевої влади на проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій за межами культових споруд. Відповідно до статті 11 Європейської конвенції з прав людини і практики Європейського суду з прав людини на ці відносини мають поширюватися гарантії права на свободу мирних зібрань.

Зміни до Закону України «Про судовий збір» обумовлені надзвичайно короткими строками звернення до суду із позовом чи скаргою. У багатьох випадках це унеможлиблює сплату судового збору. Тому за аналогією із деякими виборчими спорами є необхідність вилучити обов'язок позивача чи апелянта сплачувати судовий збір у таких справах, щоб забезпечити їм можливість своєчасно звернутися до суду.

Зміни до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» мають техніко-юридичний характер і спрямовані на узгодження їх положень із законодавством про свободу мирних зібрань.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо свободи мирних зібрань» не потребуватиме додаткових фінансових витрат з Державного бюджету України, а навпаки дозволить зменшити видатки на судовий розгляд справ. Зокрема, за статтею 182 Кодексу адміністративного судочинства України справ має стати значно менше, а за статтею 185-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення – справи взагалі не розглядатимуться.

5. Регіональний аспект

Закон позитивно вплине на забезпечення права на свободу мирних зібрань у різних регіонах, оскільки однаково гарантуватиме це право на всій території України, на відміну від існуючої ситуації, коли акти багатьох органів місцевого самоврядування в різних населених пунктах суттєво обмежують свободу мирних зібрань.

6. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

У даній сфері правового регулювання основними є такі нормативно-правові акти: Конституція України (ст. 39); Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 21); Конвенція про права дитини (ст. 15); Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (ст. 11); Кодекс адміністративного судочинства України; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ»; Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»; Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації»; Закон України «Про судовий збір».

Внаслідок відсутності спеціального закону про право на свободу мирних зібрань у судовій практиці можна зустріти застосування всупереч вимогам Конституції України Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-ХІ «Про порядок

організації і проведення зборів, мітингів, вуличних і походів і демонстрацій в СРСР», а також локальних актів органів місцевого самоврядування про порядок проведення мирних зібрань.

7. Прогноз соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття законопроекту

Прийняття Закону України «Про реалізації гарантій свободи мирних зібрань» дозволить у повній мірі забезпечити належні правові умови для реалізації встановленого статтею 39 Конституції України та гарантованого міжнародними договорами України права на свободу мирних зібрань. Це дасть можливість частково зняти соціальну напругу, яка посилюється протистоянням місцевих органів влади законним спробам громадян реалізувати право на свободу мирних зібрань.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ
До проекту Закону України
«Про гарантії свободи мирних зібрань»

Проект Закону України про гарантії свободи мирних зібрань № 3587 від 07.12.2015	Наша редакція
<p><i>Цей Закон визначає правові засади реалізації гарантованого Конституцією України права на свободу мирних зібрань.</i></p> <p>Стаття 1. Визначення термінів У цьому Законі наведені терміни вжито в такому значенні: 1) мирне зібрання – публічний захід, що проводиться у публічному місці мирно, без зброї у формі зборів, мітингу, демонстрації, пікетування, походу або у будь-якому поєднанні цих форм чи в інших не заборонених законом формах для вираження особистої, громадянської або політичної позиції з будь-яких питань</p> <p>Стаття 2. Визначення термінів б) відсутня</p> <p>Стаття 7. Повідомлення про проведення мирного зібрання 7) відсутня</p>	<p><i>Цей Закон визначає правові засади реалізації гарантованого Конституцією України права на свободу мирних зібрань. Метою цього закону є розширення та гарантування самовираження осіб, підсилення права особи вийти на мітинг, демонстрацію і гарантування конкретними засобами те, що записано у статті 39 Конституції України.</i></p> <p>Стаття 1. Визначення термінів У цьому Законі наведені терміни вжито в такому значенні: 1) мирне зібрання – це форма безпосередньої демократії, що проявляється в організованих та санкціонованих компетентними органами державної влади, за належним завчасним їх повідомленням, дій або явищ соціального, миролюбивого характеру при наявності великої кількості осіб (громадян, іноземців, апатридів), що збираються в громадських місцях під відкритим небом або у закритих приміщеннях для об'єднання задля прояву особистого відношення до певної проблеми чи явища суспільного характеру, з ціллю привабити увагу органів публічної влади (частіше політична спрямованість) або задля втіхи своїх особистих інтересів та потреб (фізичних чи духовних), така собі конфігурація громадського спілкування між людьми.</p> <p>Стаття 2. Визначення термінів б) завчасне сповіщення органів державної влади про намір ініціювання мирного зібрання – установлений термін, протягом якого ініціатори мирного зібрання мають належним чином проінформувати органи державної влади про намір здійснення мирного заходу.</p> <p>додати до конституційно визначеного переліку мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації) історично важливе, вживане в нашій країні поняття «майдани»</p> <p>Стаття 7. Повідомлення про проведення мирного зібрання 7) строки сповіщення органів влади про проведення мирного зібрання з метою належного забезпечення безпеки їх проведення. визначення</p>

<p>Стаття 18. Дії Національної поліції та Національної гвардії України та інших правоохоронних органів у разі втрати зібранням мирного характеру</p> <p>1. Національна поліція та Національна гвардія України, інші правоохоронні органи відповідно до компетенції оголошують про втрату зібранням мирного характеру, якщо його учасники масово застосовують насильство, або своїми діями перешкоджають затриманню осіб, що вчиняють насильство в ході мирного зібрання, та якщо іншим чином припинити насильство не можливо.</p> <p>Розділ IV. ПРИКІНЦЕВІ І ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ</p> <p>6. відсутній</p>	<p>строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання але не пізніше 10 днів з моменту прийняття рішення про його ініціювання.</p> <p><i>(Відповідний термін потрібен для максимальної зручності адміністративно-правового регулювання порядку проведення та охорони масових мирних зібрань)</i></p> <p>Стаття 18. Дії Національної поліції та Національної гвардії України та інших правоохоронних органів у разі втрати зібранням мирного характеру</p> <p>1. «Посадові особи правоохоронних органів, які виконують управлінські дії в охороні публічного порядку мають повноваження припиняти або зупиняти проведення масових заходів у разі втрати ними мирного характеру. Національна поліція, Національна гвардія України (інші компетентні органи) проголошують про втрачання миролюбивої спрямованості масового зібрання, коли суб'єкти масштабно вживають насильство чи заважають затриманню осіб, що вчиняють насилля під час мирного масового зібрання, а також при унеможливленні зупинки насильственного харктеру зібрання»;</p> <p>Розділ IV. ПРИКІНЦЕВІ І ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ</p> <p>6. Створити Постійну комісію з моніторингу інформації щодо дотримання конституційного права громадян на участь у зборах, мітингах, «майданах», тощо на основі домірного представництва із обов'язковим наданням представника від різних політичних сил (фракцій, груп).</p>
--	---

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Інституту
права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»,
кандидат юридичних наук, доцент
Терещенко А.Л.

11. 05. 2016 р.

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» Тронько О.В. на тему «Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання» у навчальний процес Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Комісія у складі: заступника директора – начальника відділу навчально-методичної роботи Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», кандидата юридичних наук Орловської Ірини Григорівни (голова); завідувача кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора Фрицького Юрія Олеговича; голови науково-методичного об'єднання Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук Короєда Сергія Олександровича, склала цей акт про те, що основні результати дисертаційного дослідження здобувач кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» Тронько О.В., які викладені у її наукових працях:

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

Тронько О.В., Юридичні гарантії прав громадян через призму адміністративного примусу / О.В.Тронько // Науковий вісник Ужгородського

національного університету. Серія «Право». – 2014. – Випуск 29. – Частина 2. – Том 4. – 47–50.

Тронько О.В., Класифікація мирних зібрань за законодавством України / О.В. Тронько // Прикарпатський юридичний вісник. – 2015. – №3. – Том 2. – С. 78–84.

Тронько О.В., Аналіз адміністративної відповідальності за порушення порядку мирних зібрань в часи радянської України / О.В. Тронько // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – Випуск 3-2. – Том 4. – С. 148–152.

Tronko O.V., Foreign experience of legal regulation ensuring the right to peaceful assembly / O.V. Tronko // Visegrad journal on human rights. – 2015. – №6. – P. 91-95.

Тронько О.В., Конституционные гарантии прав граждан на мирные собрания в Украине / О.В. Тронько // Право и Закон. – 2016. – №1. – С. 66–71

Тронько О.В., Становлення права громадян на участь у мирних зібраннях в історико-правовій ретроспективі / О.В. Тронько // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – №1. – С. 55–60.

Тронько О.В., Шляхи удосконалення правового забезпечення реалізації права на мирні зібрання в Україні / О.В. Тронько // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – №2. – С. 77–82.

Тронько О.В., Дослідження основних елементів адміністративно-правового регулювання масових заходів / О.В. Тронько // Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 18-19 липня 2015 р.). – К. : «Науково-дослідний інститут публічного права», 2015. – С. 112–114.

Тронько О.В., Правове положення суб'єктів мирних зібрань / О.В. Тронько // Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ // Матеріали круглого столу. Збірник наукових праць / – 14 травня 2015 р. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 188-191.

несуть у собі теоретичне і практичне значення, що полягає в можливості використання положень, рекомендацій і висновків у навчальному процесі під час

викладання дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративний процес» за програмою підготовки спеціалістів та магістрів зі спеціальності «Правознавство», проведенні семінарських і практичних занять із зазначених дисциплін, а також під час розробки навчальних і методичних посібників, лекцій і методичних рекомендацій та при удосконаленні вже існуючих та розробці нових навчальних планів і програм до зазначених навчальних дисциплін.

Використання результатів дисертаційного дослідження Тронько О.В. на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання», сприятиме активізації та підвищенню ефективності навчального процесу й рівня базових і спеціальних знань майбутніх юристів із зазначених дисциплін.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Тронько О.В. на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання» вважати впровадженими в навчальний процес кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» під час викладання дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративний процес», проведенні семінарських і практичних занять із зазначених дисциплін, розробці навчально-методичного забезпечення до зазначених дисциплін.

Голова комісії:

Члени комісії:

І.Г. Орловська

Ю.О. Фрицький

С.О. Короєд

ЗАТВЕРДЖУЮ

Директор Інституту
права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»
кандидат юридичних наук, доцент

Терещенко А.Л.

24.05.2016 р.

АКТ

**впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача
кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-
гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин
Університету «Україна» Тронько О.В. на тему: «Адміністративно-правові
засади реалізації права громадян на мирні зібрання» у наукову діяльність
Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного
університету розвитку людини «Україна»**

Комісія у складі: заступника директора – начальника відділу навчально-методичної роботи Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», кандидата юридичних наук Орловської Ірини Григорівни (голова); завідувача кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук, професора Фрицького Юрія Олеговича; голови науково-методичного об'єднання Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна», доктора юридичних наук Короєда Сергія Олександровича, склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження здобувач кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» Тронько О.В. на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі здобувач кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань удосконалення окремих інститутів адміністративного права.

Використання результатів дисертаційного дослідження сприятиме

активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності викладачів, аспірантів, докторантів та здобувачів кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна».

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Тронько О.В. на тему: «Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання» вважати впровадженими в наукову діяльність Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень з питань удосконалення окремих інститутів адміністративного права.

Голова комісії:



І.Г. Орловська

Члени комісії:



Ю.О. Фрицький

С.О. Короед

“ЗАТВЕРДЖУЮ”

Директор Науково-дослідного інституту
публічного права

доктор юридичних наук, професор

В.В. Галуцько

19.05.2018 р.

АКТ

**впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня
кандидата юридичних наук Тронько О.В.
на тему «Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання»**

Комісія у складі: директора Інституту – завідувача відділу публічно-правового забезпечення розвитку підприємництва – доктора юридичних наук, професора Галуцька В.В., заступника директора Інституту з наукової роботи – завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт – доктора юридичних наук Короеда С.О., завідувача відділу проблем захисту суб'єктів публічно-правових відносин – доктора юридичних наук, доцента Овчарука С.С., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Тронько О.В. на тему «Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем наук адміністративного права і процесу, фінансового права» та використовуються Інститутом в межах реалізації тем наукових досліджень «Адміністративного права» та «Адміністративного процесу».

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертації Тронько О.В. на тему «Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем наук адміністративного права і процесу.

Директор Науково-дослідного інституту
публічного права – завідувача відділу публічно-правового
забезпечення розвитку підприємництва,
доктор юридичних наук, професор



Галуцько В.В.

Заступник директора Науково-дослідного інституту публічного
права з наукової роботи – завідувач відділу науково-правових
експертиз та законопроектних робіт,
доктор юридичних наук

Короед С.О.

Завідувач відділу проблем захисту суб'єктів публічно-правових
відносин Науково-дослідного інституту публічного права,
доктор юридичних наук, доцент

Овчарук С.С.