

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ
Сумська філія
Кафедра соціально-економічних дисциплін

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни «Забезпечення прав людини в правоохоронній діяльності» вибіркового компонента освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
262 Правоохоронна діяльність

Тема 6.

Особливості захисту і дотримання прав окремих категорій людей.
Забезпечення права на свободу мирних зібрань.

(лекція № 11)

Суми 2024

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол № 8 від 14.08.2024р.

СХВАЛЕНО

Вченою радою Сумської філії
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол № 8 від 08.07.2024р.

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з гуманітарних та
соціально-економічних дисциплін
Протокол № 7 від 13.08.2024р.

Розглянуто на засіданні кафедри соціально-економічних дисциплін
Протокол № 23 від 25.06.2024

Розробник:

Доцент кафедри соціально-економічних дисциплін Сумської філії ХНУВС,
кандидат наук з державного управління, доцент **Дементов В.О.**

Рецензенти:

1. Заступник начальника відділу ГУНП в Сумській області, майор поліції,
кандидат юридичних наук **Романов В.О.**
2. Викладач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського
національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук
Лук'яненко С. В.

Навчальні питання

1. Поняття та зміст права на мирні зібрання.
2. Право на мирні зібрання в міжнародно-правових актах та практиці Європейського суду з прав людини.
3. Правове регулювання реалізації права на мирні зібрання за законодавством України.
4. Реалізація суб'єктивного права на мирні зібрання: порядок, форми, строки, ознаки.
5. Повноваження суб'єктів владних повноважень щодо організації та забезпечення реалізації права на мирні зібрання.

Література

Основна

1. Ахтирська Н.М., Касько В.В., Маланчук Б.А., Мелікян А., Пошва Б.М., Фулей Т.І., Шукліна Н.Г. Застосування в Україні європейських стандартів протидії жорстокому поводженню і безкарності: науково-практичний посібник для суддів / за заг. ред. проф. В.Т. Маляренка. К.: К.І.С, 2011. 320 с.
2. Забезпечення прав інвалідів в Україні: теоретичні і практичні засади адміністративно-правового регулювання: монографія / О.В. Паровишник. Харків: Право, 2016. 264 с.
3. Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності : навч. посібник / Кол. авт.; за ред. д.ю.н., доц. В.О. Боняк. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2017. 224 с.
4. Забезпечення прав людини у правоохоронній діяльності: навч. посібник. – 2-е вид. перероб. і доп. / Кол. авт.; за ред. д.ю.н., доц. В.О. Боняк. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2018. 260 с.
5. Забезпечення прав інвалідів в Україні: теоретичні і практичні засади адміністративно-правового регулювання: монографія / О.В. Паровишник. Харків: Право, 2016. 264 с.
6. Конституція України. Науково-практичний коментар / В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш; НАПрН України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2012. 1128 с.
7. Мінка Т. П. Органи внутрішніх справ, як суб'єкти забезпечення адміністративно-правових режимів : монограф. / Мінка Т. П. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2010. 352с.
8. Права людини в Україні: перше півріччя 2015: наукове видання / за ред.: А.Б. Благої, О.А. Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Київ, 2015. 184 с.

9. Самотуга А.В. Конституційні особисті права і свободи людини у США та їх захист поліцією: монографія. Д.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2011. 204 с.
10. Сердюк І.А. Основи теорії правоохоронних відносин: монограф. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2010. 196 с.
11. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: науково-метод. посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. К., 2014. 208 с.
12. Червяцова А.О. Право на життя та заборона катувань у рішеннях Європейського суду з прав людини: аналіз судової практики за статтею 2 і 3 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: навч. посібник. Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2012. 308 с.

Допоміжна

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>.
3. Закон України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину не законними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 р. № 266/94-ВР [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0106-96>
4. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV // Електронний ресурс [Режим доступу]: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
5. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
6. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>
7. Постанова Верховної Ради України «Про засади державної політики України в галузі прав людини» від 17 червня 1999 р. № 757-XIV // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-14>
8. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 217 А (III) від 10 грудня 1948 р. // [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015
9. Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. (із змінами, внес. Протоколом № 11) // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. №4651-VI // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

11. Афанасьєва М. Зловживання правом на правотворчість / М. Афанасьєва // Юридичний вісник. - Антонович М. Міжнародне публічне право: Навчальний посібник для студ. вищ. навч. закл. К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2003. 308 с.
12. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: Монографія. Херсон: ОЛДІ-плюс, 2003. 218 с.
13. Ведерніков Ю.А. Правоохоронна діяльність в Україні: теретико-правовий аспект: монограф. / Ю.А. Ведерніков, А.М. Кучук. К.: Знання України, 2009. 219 с.
14. Головатий С. Принцип людських прав - один з основоположних принципів українського конституційного ладу // Право України Юридичний журнал : науково-практичне фахове видання. 2017. № 7. С. 95-108.
15. Дяченко В.І. Система правоохоронних органів: навч. посібник / В.І. Дяченко. К.: КНЕУ, 2003. 320 с.
16. Кушніренко О.Г., Слінько Т.М. Права і свободи людини та громадянина: навчальний посібник. Х.: Факт, 2001. 440 с.
17. Негодченко О.В. Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ України: Монографія. Д.: Поліграфіст, 2002. 416 с.
18. Негодченко О.В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: Монографія. Д.: Вид-во Дніпропетровського ун-ту, 2003. 448 с
19. Україна: права людини в перехідний період / Під ред. В.И. Денисова, В.І. Євінтова. К., 2001. 184 с.
20. Шевчук С. Судовий захист прав людини: практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Вид. 2-е, випр., доп. К.: Реферат, 2007. 848 с.
21. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П-С. 2003. 736 с.
22. Юськів Б.М. Глобалізація і трудова міграція в Європі: монографія. Рівне: Видавець О.М.Зень, 2009. 479 с. 2016. - № 2. - С. 26-34.
23. Дементов В.О., Лук'янихіна О.А. Формування позитивного іміджу сучасної поліції. Право.UA: науково-практичний журнал, 2023.№2 – с. 181-185. DOI: 10.32782/LAW.UA.2023.2.29

Текст лекції

1. Поняття та зміст права на мирні зібрання

Права людини втілюються через свободу, коли власнику прав надається можливість вчинків, незалежних від чийсь волі; через інтерес, коли права надають власнику можливість здійснення та захисту своїх інтересів. Ключовим у цій тезі є те, що можливість повинна бути наданою, що перш за все, сприймається як формальна визначеність та закріплення свободи у нормах позитивного права.

Декларація прав людини і громадянина часів Великої Французької революції проголосила не тільки невід'ємність природних прав людини, котрі надані їй від народження, але й містила вказівку щодо свободи союзів, мітингів і демонстрацій. Отже, з огляду на історію становлення та розвитку прав людини, можна вважати, що право на мирні зібрання еволюціонувало та тісно пов'язане саме з особистими правами.

Поняття «права людини» нерозривно пов'язано з терміном «свободи». Останнє трактується вченими по-різному. Так, зокрема, Ф. Люшер пов'язує поняття публічної свободи з терміно-поняттям «право на зібрання». Свобода зібрань – це право проводити мітинги, пікети, демонстрації, а також збиратися в приміщеннях; воно належить до прав людини «першого покоління» (особистих та політичних). Такі права, як право на зібрання, демонстрації та мітинги, мають сенс тільки як колективні, і визначаються вони, як правило, саме у такій якості.

Зміст свободи зібрань, на наш погляд, слід шукати у самій природі людини. Людина – істота соціальна, життя, діяльність, самореалізація якої відбувається виключно у взаємодії із їй подібними. Поза такого соціуму людина, як біологічна істота, втрачає свою індивідуальність.

Р.С. Мельник характеризує право на свободу мирних зібрань як невід'ємну складову більш широкого права на соціальну комунікацію, що є надзвичайно важливим для людини і громадянина, оскільки саме через нього реалізуються потреби людини і громадянина у спілкуванні з іншими особами; завдяки ньому відбувається самореалізація людини і громадянина у суспільстві та державі. Не можна забувати також і про те, що «людина є істотою соціальною», яка власне й залишається людиною саме завдяки спілкуванню. Однією з можливих форм такого спілкування є мирні зібрання. Очевидно, що проти такої позиції важко заперечувати, адже остання продиктована людською природою. Ось чому, як зазначає Ю.М. Біденко, свобода мирних зібрань належить до прав «першого покоління» та найчастіше розглядається у сукупності «ядра» прав людини. Ця теза вказує, що реалізація даного права не має в кожному випадку залежати від держави і, крім того, має виступати як передумова здійснення прав наступного «покоління».

Політичні права – це визнані світовим співтовариством блага, яких може домогатися особистість від держави для забезпечення своєї участі в державному і громадському житті. До них належать право на громадянство, право брати участь

у виборах та бути обраним, право на об'єднання, право на проведення мирних зібрань та ін. Мета цього виду прав людини – подолати відчуження особистості від влади. Політичні права – необхідна умова функціонування інших видів прав, оскільки вони є органічною складовою системи демократії і виступають як цінності, якими влада має себе обмежити. Разом із цим вважаємо, що віднесення права на мирні зібрання саме до групи політичних прав є надзвичайно умовним. Навіть за таких обставин право на мирне зібрання скоріш за все забезпечує здійснення політичних прав, а тому його можна розглядати як фундамент політичних прав, однак ідентифікувати дане право із суто політичними правами вважаємо невиправданим.

Так, М.В. Вітрук зазначає, що у захисті політичних прав та свобод громадяни можуть використовувати мітинги, демонстрації, пікети, а соціально-економічних прав – страйки на підставах та у порядку, визначених законом.

А.М. Колодій та А.Ю. Олійник наголошують, що значною мірою політичні права і свободи можуть бути реалізованими лише завдяки участі громадян у діяльності відповідних об'єднань, політичних партій, профспілкових організацій, державних структур. Вважаємо, що право на мирні зібрання з огляду на політичні права слід розглядати як фундаментальне, базове право, яке забезпечує участь громадян у політичному житті держави і суспільства, а також виступає гарантом здійснення прав громадян, однак здійснення даного права не вичерпується зазначеною метою – політичною активністю особи. Ототожнення права на мирні зібрання виключно із мітингами та демонстраціями справді створює ефект «політичного» права.

Р.С. Мельник право на свободу мирних зібрань розглядає як засіб громадського контролю за діями та рішеннями суб'єктів публічної влади, який у свою чергу закладає основу громадянського суспільства. Це вкотре підкреслює, що право на мирні зібрання є базовим, вихідним стосовно прав і свобод політичних, оскільки, окрім забезпечення участі громадян у політичному житті, право на мирні зібрання виступає і засобом громадянського контролю за політичною сферою держави.

Отже, на нашу думку, право на мирні зібрання не може бути обмежено політичною сферою людського буття, воно є значно ширшим за обсягом.

Деякі вчені вважають, що право на мирні зібрання законодавець відніс до особистих немайнових прав – міри можливої поведінки уповноваженою особою щодо невіддільних від її особистості абсолютних благ немайнового характеру, які позбавлені економічного змісту і надають людині можливість за своїм розсудом, без втручання інших осіб, визначати свою поведінку у сфері особистого життя, що забезпечують соціальне буття фізичної особи, адже ст. 315 ЦК України, що містить норму, якою закріплюється право на мирні зібрання, розташована саме у главі 22 «Особисті немайнові права, що забезпечують соціальне буття фізичної особи». У вищевказаній статті містяться прописи про те, що фізичні особи мають право вільно збиратися на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо, а обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися судом

відповідно до закону.

Зазначена норма ЦК України істотно різниться від конституційної норми, якою гарантується право на мирні зібрання. 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 (ст. 39 Конституції України). І ця різниця полягає в наступному:

1) Конституція України право на мирні зібрання гарантує громадянам, а ЦК України у ст. 315 розширено підхід до даного права, поширюючи його на всіх фізичних осіб;

2) ЦК України не передбачає такого обов'язку суб'єкта здійснення права на мирні зібрання, як сповіщення органів місцевого самоврядування чи органів виконавчої влади. ЦК України, визначаючи право на мирні зібрання як особисте немайнове право, вказує на абсолютне його право, коли особі, яка володіє даним особистим немайновим правом, протистойть невизначене коло осіб, що зобов'язані утримуватися від порушення її права, тоді як конституційна норма схильна до того, що здійсненню права на мирні зібрання повинні протистояти чітко визначені суб'єкти – органи місцевого самоврядування чи органи виконавчої влади, котрим суб'єкт здійснення права на мирні зібрання повинен подати сповіщення про проведення мирного зібрання;

3) різняться і запропоновані у Конституції та Цивільному кодексі України форми здійснення права на мирні зібрання.

Політичні права і свободи пов'язані з участю у суспільно-політичному житті, з формуванням органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Їх важливою особливістю є те, що вони адресовані лише громадянам України. Реалізуючи політичні права, громадяни України, асоційовані як Український народ – носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні, – беруть участь у здійсненні влади. Політичні права і свободи інколи називають негативними, маючи на увазі те, що держава не зобов'язана вживати якихось позитивних дій для їх забезпечення, а повинна утримуватися від зазіхань на права і свободи, які входять до цієї групи, тобто вони розглядаються як свобода людини від держави, право людини на невтручання держави.

Автори Л.І. Летнянчин, та Ю.М. Тодика, як і В.В. Кравченко, підкреслюють ту обставину, що право на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації означає можливість збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації із суспільно значущих питань. Тому таке право належить тільки громадянам. Недарма у конституційному законодавстві нашої держави дане право асоціюється саме із громадянином, а не особою, людиною тощо. Громадянин – це особа, яка має стійкий політико-правовий зв'язок із конкретною державою, що обумовлений взаємними правами і обов'язками.

Громадянство України – це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про громадянство»), а громадянин України – це особа, яка

набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про громадянство»).

Отже, право на мирні зібрання, з одного боку, – це політичне право громадян України на участь у суспільно-політичному житті країни, що закріплене у Конституції України, з іншого – гарантоване нормами цивільного законодавства України, яким може скористатися будь-яка фізична особа. Це особисте немайнове право фізичної особи.

Вважаємо, що право на мирні зібрання – це фундаментальне право фізичної особи, яке забезпечує реалізацію особистості у суспільному середовищі. Пов'язувати право на мирні зібрання виключно із політичною складовою даного права означає безпідставно звужити його зміст. Право на мирні зібрання є значно глибшим, масштабнішим, ніж економічні, політичні, трудові права особи. Це право, яке слугує правовим засобом захисту ряду інших прав. Відтак, на нашу думку, право на мирні зібрання слід відносити саме до особистих прав людини, які забезпечують її соціальне існування та розвиток, а також виступають засобом комунікації у суспільстві.

Досліджувана можливість, на нашу думку, поєднує у собі не лише колективну свободу реалізації загально групових, загальносуспільних інтересів, а й інтересів індивідуальних. Право на мирні зібрання є критерієм гарантування реалізації ряду свобод, закріплених національним законодавством.

Сучасне сприйняття права на мирні зібрання засноване на сучасному світосприйнятті людством загальнолюдських, у тому числі й правових цінностей. Річ у тім, що мирні зібрання пов'язуються із правом людини, а остання, як учасник цивільних відносин, вважається фізичною особою (ст. 24 Цивільного кодексу України), на що наголошується й у конституційній нормі (ст. 39 Конституції України). Вказаний підхід мав прогресивне значення, але це мало місце наприкінці ХХ ст., тоді як у Кодексі адміністративного судочинства України, у редакції 2017 року, мова йде про право на свободу мирних зібрань. Таким чином, право поєднується із свободою, набуває нових комплексних рис. Право на мирні зібрання стає не лише фундаментальним з огляду на поєднання у собі цілого ряду інших прав, набуває можливості стати лакмусовим папірцем стану дотримання прав людини у суспільстві у цілому, а й поєднує у собі право і свободу.

Право на свободу мирних зібрань є унікальним правом, що, з одного боку, є правом особи, а з іншого – комплексом прав, здійснення яких гарантує свободу та рівність у правах, невідчужуваність та непорушність прав і свобод людини у будь-якому суспільстві за будь-якої форми держави.

2. Право на мирні зібрання в міжнародно-правових актах та практиці Європейського суду з прав людини

Важливою частиною національного законодавства є ратифіковані парламентом України міжнародні документи, норми яких стосуються реалізації права на мирні зібрання, серед них основними є: а) Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р.; б) Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р.; в) Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р.; г) Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.

Згідно зі ст. 20 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій. Стаття 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права гарантує кожному право на свободу мирних зборів.

На думку деяких вітчизняних вчених, у межах українських джерел права Пакт, з огляду на його міжнародно-правовий характер, за юридичною силою знаходиться між Конституцією та законами України, а відтак є обов'язковим для виконання як приватними особами, так і державою. Стаття 41 Пакту передбачає процедури, спрямовані на забезпечення виконання державами-учасниками його вимог.

Відповідно до статті 15 Конвенції про права дитини, держави-учасниці визнають право дитини на свободу асоціацій та свободу мирних зібрань. Щодо здійснення даного права не можуть застосовуватися будь-які обмеження, крім тих, які застосовуються відповідно до закону та необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки, громадського порядку (order public), охорони здоров'я і моралі населення або захисту прав і свобод інших осіб.

Порядок організації та проведення мирних зібрань також визначається в і міжнародних документах, що умовно відносяться до актів «м'якого права» та мають рекомендаційний характер. До таких слід віднести Конвенцію Співдружності незалежних держав про права та основні свободи людини від 26 травня 1995 року. Згідно зі статтею 12 цієї Конвенції кожна людина має право на свободу мирних зібрань і на свободу асоціацій з іншими, в тому числі право створювати профспілки та вступати у них для захисту своїх інтересів. Користування цим правом не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що передбачаються законом і є необхідними у демократичному суспільстві в інтересах державної та громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я й моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Ця стаття не перешкоджає встановленню законних обмежень користування цими правами для осіб, які належать до складу збройних сил, правоохоронних або адміністративних органів держави.

Подібне значення має і Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ (ОБСЄ) від 22 червня 1990 року, в пункті 9.2 якого зазначається, що кожна людина має право на мирні зібрання та демонстрації.

Будь-які обмеження, які можуть бути передбачені щодо реалізації цих прав, встановлюються законом та відповідають міжнародним стандартам.

Серед міжнародних актів «м'якого права» необхідно виокремити Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, розроблені Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ). Згідно з даним документом, зібрання – це навмисна та тимчасова присутність в громадському місці групи осіб з метою вираження спільних інтересів. ОБСЄ визначає такі основні принципи у сфері організації та проведення мирних зібрань:

1) *презумпція на користь проведення зібрання*. Оскільки право на свободу мирних зібрань належить до основоположних прав, то його реалізацію необхідно, за можливості, забезпечити без жодного регулювання. Все те, що в явній формі не заборонено законом, необхідно вважати дозволеним, і від осіб, які бажають зібратися разом, не слід вимагати отримання дозволу на проведення зібрання. У законодавстві має бути чітко й недвозначно встановлено презумпцію на користь свободи зібрань;

2) *позитивне зобов'язання держави щодо сприяння мирним зібранням та їх захисту*. Найважливішим обов'язком держави є створення необхідних механізмів та процедур, що дають змогу забезпечити реальне здійснення свободи зібрань без надмірного бюрократичного регулювання. Зокрема, держава завжди має намагатися сприяти проведенню мирних зібрань у місцях, яким віддають перевагу організатори, захищати ці зібрання, а також гарантувати відсутність перешкод для поширення у суспільстві інформації про заплановані зібрання. Усі витрати, пов'язані із забезпеченням достатніх заходів безпеки (в тому числі управління транспортними потоками та великими скупченнями людей, а також надання першої допомоги), мають повністю узяти на себе органи влади.

Держава не повинна стягувати жодної плати за підтримання достатнього і належного порядку. Більш того, від організаторів публічних зібрань не слід вимагати страхування цивільної відповідальності за проведення таких заходів. Аналогічним чином, відповідальність за прибирання території після проведення публічного зібрання має покладатися на муніципальні органи влади. Важливим є також і питання здатності держави забезпечити безпеку зібрання та його учасників. З огляду на це держава повинна мати у наявності достатні ресурси для охорони громадського порядку з метою сприяння проведенню публічних заходів та пов'язаних з ними одночасних зібрань, учасники яких перебувають у зоні «видимості та чутності» один одного.

Обов'язок захищати мирні зібрання також передбачає, що працівникам правоохоронних органів слід мати відповідну підготовку для вирішення проблем, пов'язаних з публічними зібраннями. Крім того, культура та етичні принципи діяльності правоохоронних органів повинні достатньою мірою передбачати захист прав людини. Це означає не тільки те, що працівники правоохоронних органів зобов'язані мати навички з управління великими скупченнями людей, що давало б змогу зводити до мінімуму ризик завдання шкоди усім присутнім, а й те, що вони також мають повністю усвідомлювати свою відповідальність щодо

забезпечення всілякого сприяння проведенню мирних зібрань;

1) *законність*. Будь-які обмеження мають засновуватися на положеннях закону та відповідати Конвенції, а також іншим міжнародним інструментам у галузі прав людини. У цьому аспекті надзвичайно важлива роль відводиться чітко сформульованим положенням законодавства, що дають змогу визначати межі розсуду влади. Власне закон має відповідати міжнародним стандартам у галузі прав людини і бути достатньо конкретним з тим, щоб надати можливість кожній особі визначати, чи є її поведінка порушенням закону, а також якими можуть бути най-більш вірогідні наслідки такого порушення;

2) *пропорційність*. Будь-які обмеження щодо свободи зібрань мають бути пропорційними. Принцип пропорційності є засобом забезпечення балансу інтересів. Він не встановлює пряму залежність між правом та підставою для втручання. Навпаки, цей принцип забезпечує рівновагу між характером та ступенем втручання, з одного боку, та причиною такого втручання – з іншого. У процесі досягнення органами влади законних цілей перевагу слід віддавати заходам, що передбачають найменший рівень втручання. Принцип пропорційності вимагає об'єктивної та докладної оцінки обставин, що впливають на проведення зібрання. Більш того, якщо інші права можуть вступати у конфлікт з правом на свободу мирних зібрань, то рішення адміністративного органу має засновуватися на паралельному аналізі відповідних конфліктуючих прав (зважаючи на те, що допустимі обмеження або вимоги можуть бути відмінними для цих інших прав). Таким чином, слід провести докладний аналіз кожного з цих прав, перевіряючи пропорційність будь-якого втручання в інші права, що може стати наслідком повного захисту права на свободу мирних зібрань;

3) *недискримінація*. Кожен має право на свободу мирних зібрань. Під час регулювання свободи мирних зібрань відповідні органи влади зобов'язані не допускати дискримінації за жодною ознакою щодо будь-якої особи чи групи осіб. Свобода організовувати зібрання та брати у них участь має гарантуватися фізичним особам, групам, незареєстрованим об'єднанням, негромадянам країни (в тому числі особам без громадянства, біженцям, іноземним громадянам, особам, які шукають притулку, мігрантам та туристам); дітям, жінкам і чоловікам; працівникам правоохоронних органів, а також особам, які не володіють повною правотою та дієздатністю (в тому числі особам, які страждають на психічні захворювання); представникам сексуальних меншин. Більш того, нездатність держави запобігти проявам дискримінації з боку інших осіб або вчинити певні кроки у відповідь на такі прояви може також розглядатися як порушення права на свободу від дискримінації;

4) *належна адміністрація*. Громадськість має бути поінформована про те, який державний орган відповідає за прийняття рішень щодо реалізації свободи зібрань, і ця відповідальність повинна чітко закріплюватися в законодавстві. Цей орган забезпечує достатній доступ громадськості до достовірної інформації про порядок його роботи. Організатори публічних зібрань і ті особи, на права та свободи яких зібрання може вчинити прямий вплив, повинні мати можливість

усного або письмового звернення безпосередньо до адміністративного органу. Адміністративні процедури повинні передбачати справедливу й об'єктивну оцінку усієї наявної інформації. Про будь-які обмеження щодо конкретного зібрання необхідно невідкладно повідомляти у письмовому вигляді організатору цього заходу з поясненням причин кожного обмеження. Такі рішення мають прийматися якомога раніше з тим, щоб будь-яка апеляція до незалежного суду могла бути розглянута до дати, зазначеної у повідомленні про зібрання;

5) *відповідальність адміністративних органів*. Адміністративні органи повинні виконувати свої правові обов'язки та нести відповідальність за будь-яке їх невиконання – процедурне або по суті. Ця відповідальність має визначатися відповідно до принципів адміністративного права та судового контролю щодо зловживань владою.

Таким чином, Керівні принципи ОБСЄ надають досить детальні та засновані на міжнародних нормативних актах і нормативній практиці різних країн пояснення щодо забезпечення права на мирні зібрання. Вони включають окремий розділ щодо забезпечення охорони порядку під час мирних зібрань, де описані вимоги, яким мають відповідати дії правоохоронних органів.

Слід зазначити, що на рівні європейського регіону право на свободу мирних зібрань забезпечується нормами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у ст. 11 якої зазначається, що 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.

Розуміння сутності та особливостей реалізації закріпленого Конвенцією права на мирні зібрання можливе лише крізь призму висвітлення практики Європейського Суду з прав людини, що відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» застосовується українськими судами як джерело права. Необхідність урахування практики Європейського суду з прав людини передбачено також й у ч. 2 ст. Закону України «Про Національну поліцію» та ч. 2 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України.

Право на свободу мирних зібрань тлумачиться Європейським Судом з прав людини (далі – Європейський Суд) достатньо широко. У своїх рішеннях Європейський Суд зазначає, що воно охоплює як закриті зібрання, так і зібрання у громадських місцях, а також збори у встановленому місці та публічні процесії, і що ним наділені як окремі особи, так і організатори зібрання (п. 56 Рішення у справі «Djavit An v. Turkey» від 20 лютого 2003 р., заява № 20652/92).

Таким чином, поняття «мирне зібрання» у трактуванні статті 11 Конвенції охоплює як походи, так і демонстрації на місці, а також їх комбінацію, тобто коли особи спершу збираються, а потім влаштовують ходу, або навпаки. Також з позиції Європейського Суду під сферу дії ст. 11 Конвенції потрапляють і сидячі демонстрації, зібрання автомобілів та інші специфічні форми мирних зібрань, які є такими за своєю суттю (Рішення у справі «Barraco v. France» від 5 березня 2009 р., заява № 31684/05). При цьому поняття «мирні зібрання» тлумачиться

Європейським Судом автономно, що не обов'язково відповідає національному законодавству держави-учасника Конвенції.

Важливим питанням реалізації права на мирні зібрання є обов'язок завчасного сповіщення про зібрання органам публічної влади, що має дискусійний характер в Україні.

На думку Р.С. Мельника, така вимога, будучи де-факто обмеженням права на свободу мирних зібрань, є виправданою з огляду на позитивний обов'язок держави щодо створення необхідних умов для сприяння реалізації свободи зібрань та охорони громадського порядку, громадської безпеки та захисту прав і свобод інших осіб. Інакше кажучи, виконання такої вимоги становить собою необхідну передумову реалізації адміністративними органами покладених на них позитивних обов'язків у сфері, що розглядається. Відповідно, інших причин для завчасного сповіщення адміністративних органів про мирне зібрання бути не може.

У свою чергу, Європейський Суд в одному зі своїх рішень зазначає, що підпорядкування організації публічного зібрання дозвільній або повідомній системі зазвичай не зачіпає суті власне права на проведення зібрання, якщо мета такої процедури полягає у наданні органам влади можливості вжити розумних та необхідних заходів для забезпечення мирного проведення будь-якого зібрання, зустрічі або сходки, незалежно від характеру заходу (Рішення у справі «Сергій Кузнецов проти Російської Федерації» від 23 жовтня 2008 р.).

Щодо строку завчасного сповіщення про мирне зібрання Європейський Суд зазначає, що він не повинен бути надто тривалим (зазвичай не більше кількох днів), але при цьому слід передбачити достатньо часу до заявленої дати проведення зібрання для того, щоб відповідні державні органи могли запланувати та підготуватись до заходу (залучити працівників поліції, змонтувати обладнання тощо), а також для того, щоб регуляторний орган міг надати офіційну відповідь на повідомлення або подати термінову апеляцію до будь-якого трибуналу або суду у разі оспорування в суді законності будь-якого з накладених обмежень (Рішення у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р.).

Водночас Європейський Суд наголошує на тому, що просте формальне порушення строку сповіщення не є ані суттєвою, ані достатньою причиною для притягнення організатора або учасників мирного зібрання до відповідальності (Рішення у справі «Сергій Кузнецов проти Російської Федерації» від 23 жовтня 2008 р.).

Однак, крім попередньо спланованих, існують і спонтанні мирні зібрання, причиною проведення яких може бути яка небудь резонансна подія або новина в ЗМІ. З цього приводу Європейський Суд дійшов висновку, що право проводити спонтанні демонстрації може переважити обов'язок попереднього повідомлення про мирне зібрання у певних випадках, а саме коли негайна відповідь на поточні події знаходить своє вираження у формі демонстрації. Зокрема, подібний виняток із загального правила може бути виправданий, коли відтермінування такого заходу може зробити цю відповідь вже неактуальною

(п. 38 Рішення у справі «Eva Molnar v. Hungary» від 7 жовтня 2008 р., заява № 10346/05). Враховуючи сформульовані Європейським Судом правові позиції, слід погодитися з позицією Т.І. Фулей, що необхідність повідомлення одержання дозволу на проведення демонстрації чи мітингу сама по собі не порушує статтю 11 Конвенції, якщо лише така вимога зі сторони держави не має на меті перешкодити мирному зібранню. Однак у демократичному суспільстві можуть виникати і спонтанні зібрання, тому неотримання дозволу чи неповідомлення завчасно саме по собі не має викликати розгону зібрання, якщо учасники не вдаються до насильства. У такому випадку держава має проявляти толерантність. Водночас, за наявності вимоги сповіщення важливо розуміти основні критерії «завчасного» повідомлення та розрізняти повідомлюваний і дозвільний режими регулювання мирних зібрань.

Необхідно звернути увагу і на правові позиції Європейського Суду щодо розуміння позитивних обов'язків держави з охорони мирних зібрань. У своїх рішеннях Суд зазначає, що:

- вжиття обґрунтованих та співмірних заходів для забезпечення безпеки учасників мирних демонстрацій – обов'язок держави-учасника Конвенції (Рішення у справі «Баранкевич проти Російської Федерації» від 20 жовтня 2005 р.);

- учасники зібрання повинні мати можливість проводити його, не побоюючись бути підданими фізичному насиллю з боку опонентів; такі побоювання могли б перешкодити публічному висловлюванню суспільно значущих позицій асоціаціями та іншими групами (Рішення у справі «Організація «Платформа «Лікарі за життя»» проти Австрії» від 21 червня 1998 р.);

- позитивне зобов'язання держави щодо охорони права на свободу зібрань є особливо важливим у випадках, коли йдеться про непопулярні погляди або меншини, оскільки існує велика вірогідність обмеження їх прав. Справжня та ефективна повага до свободи об'єднань і зібрань не може скорочуватися до звичайного обов'язку невтручання з боку держави; суто негативна концепція була б несумісною як з метою ст. 11, так і з метою Конвенції у цілому. Таким чином, мають бути позитивні обов'язки для забезпечення ефективної реалізації цих прав (Рішення у справі «Бачковський та інші проти Польщі» від 3 травня 2007 р.).

Актуальним питанням реалізації права на мирні зібрання є заборона їх проведення. Підстави для заборони проведення мирного зібрання чітко викладено у ст. 11 Конвенції, в якій зазначається, що здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття Конвенції не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Слід зазначити, що Європейський Суд у своїх рішеннях вказує на те, що

перелік винятків щодо права на мирні зібрання, який міститься у ст. 10 Конвенції, є вичерпним. Визначення цих винятків є обов'язково обмежувальними та повинні тлумачитися у вузькому значенні (рішення у справі «Станков і Об'єднана організація Македонії «Ілнден» проти Болгарії» від 2 жовтня 2001 р.).

Європейський Суд також зазначає, що, з огляду на засадничий характер свободи зібрань та її тісний зв'язок з демократією, повинні мати місце переконливі та неспростовні доводи, що виправдовують втручання у це право. У певних випадках лише влада держави-відповідача має доступ до відомостей, здатних підтвердити або спростувати окремі твердження. Ненадання владою держави-відповідача такої інформації без переконливих пояснень може сприяти висновку про обґрунтованість вимог заявника (Рішення у справі «Махмудов проти Російської Федерації» від 26 липня 2007 р.).

Вірогідність незначних інцидентів не може слугувати обґрунтуванням заборони на проведення мітингів. Є зрозумілим, що будь-яка демонстрація, що проводиться у громадському місці, певною мірою може викликати порушення громадського порядку та зіткнення з елементами ворожого ставлення.

При цьому Європейський Суд зауважує, що навіть якщо група осіб закликає до автономії або пропонує відокремлення частини території країни, вимагаючи таким чином фундаментальних конституційних та територіальних змін, це не може автоматично виправдовувати заборону на її зібрання. Вимога щодо територіальних змін у висловленнях та на демонстраціях автоматично не створює загрозу територіальній цілісності країни та національній безпеці. Також Суд зазначає, що якщо будь-яка вірогідність напруження та палкого обміну думок між групами опонентів у ході демонстрації буде підставою для її заборони, суспільство буде позбавлено можливості почути інші погляди з будь-якого питання, що посягає на позицію більшості. Національна влада має виявляти особливу пильність під час забезпечення можливості меншості висловлювати свої погляди, навіть якщо вони суперечать суспільній думці (рішення у справі «Станков і Об'єднана організація Македонії «Ілнден» проти Болгарії» від 2 жовтня 2001 р.).

Притягнення до юридичної відповідальності за участь у зібранні чи його організації є також важливим питанням, на яке Європейський Суд неодноразово звертав свою увагу.

З позиції Суду осуд за дії, що підбурюють до насильства на демонстрації, може вважатися прийнятним засобом за певних обставин. Більшого, накладення санкцій за участь у несанкціонованій демонстрації подібним чином розглядається як таке, що співвідноситься з гарантіями статті 11 Конвенції. Разом з цим Суд зазначає, що свобода брати участь умирному зібранні є правом такої важливості, що людина не може бути піддана покаранню – навіть незначному за шкалою дисциплінарних санкцій за участь у демонстрації, що не заборонена, якщо при цьому людина сама по собі не вчиняє жодної дії, яка заслуговує на осуд (Рішення у справі «Галстян проти Вірменії» від 15 листопада 2007 р.).

Європейський Суд вважає, що «за відсутності попереднього повідомлення

демонстрація була незаконною. Однак він зазначає, що незаконність демонстрації не виправдовує обмеження свободи зібрань там, де демонстранти не втягнуті в акти насилля, важливо, щоб влада певною мірою виявляла толерантність щодо мирних зібрань громадян, якщо свобода зібрань, що гарантується ст. 11 Конвенції, не позбавлена своєї суті» (Рішення у справі «Ойа Атаман проти Туреччини» (Oya Ataman v. Turkey) від 05 грудня 2006 р.).

ЄСПЛ також зазначає, що «суті права на свободу мирних зібрань може бути завдана шкода у випадку, якщо держава не забороняє демонстрацію, проте потім накладає санкції за факт присутності на ній її учасників, які не вчинили жодних дій, які б заслуговували на осуд» (Рішення у справі «Галстян проти Вірменії» від 15 листопада 2007 р.). Суд вважає, що виходячи з формулювання частини другої статті 11, а також статей 8, 9 та 10 Конвенції, єдиною необхідністю, яка здатна виправдати втручання у будь-які права, зазначені у цих статтях, є обставина, щодо якої можна стверджувати, що вона виникла з демократичного суспільства (Рішення у справі «Бачковський (Bączkowski) та інші проти Польщі» від 3 травня 2007 р.).

Одним з аспектів статті 11 Конвенції є можливості держави щодо обмеження реалізації права на мирні зібрання або втручання в таке право. З позиції Європейського Суду втручання становитиме собою порушення ст. 11 Конвенції, якщо воно не було «передбачено законом», не переслідувало одну або більше законних цілей (Рішення у справі «Християнська демократична народна партія проти Молдови» (Christian democratic people's party v. Moldova) від 14 лютого 2006 року).

При цьому Суд повторює, що вислів «встановлено законом» у статті 11 Конвенції вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві; він також стосується якості закону, про який йдеться. Закон має бути доступним для заінтересованих осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надавати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними за потреби та за умов надання відповідної консультації передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може мати його дія (Рішення у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р.).

Разом з цим ЄСПЛ наголошує, що держава повинна не тільки гарантувати право на мирне зібрання, а й утримуватися від застосування необґрунтованих непрямих обмежень цього права. З огляду на базовий характер права на свободу мирних зібрань та його тісний зв'язок з демократією повинні існувати переконливі та беззаперечні доводи, які виправдовують втручання у це право (Рішення у справі «Махмудов (Makhmudov) проти Російської Федерації» від 26 липня 2007 р.). Також, з точки зору Суду, там, де демонстранти не втягнуті в акти насилля, важливо, щоб влада певною мірою виявляла толерантність щодо мирних зібрань громадян, якщо свобода зібрань, яка гарантується у ст. 11 Конвенції, не позбавлена своєї суті (Рішення у справі «Ойа Атаман проти Туреччини» (Oya Ataman v. Turkey) від 05 грудня 2006 р.).

Таким чином, зважаючи на висвітлені правові позиції Європейського Суду з прав людини, суб'єктам правоохоронної діяльності необхідно звернути увагу на такі аспекти забезпечення права на мирні зібрання:

- а) обов'язки держави щодо охорони зібрань;
- б) завчасне сповіщення про мирне зібрання органам публічної влади;
- в) особливості юридичної відповідальності за проведення зібрання та участь у зібранні;
- г) заборона проведення зібрань;
- д) правовий захист права на свободу зібрань;
- є) законність, обґрунтованість і співмірність втручання у право на мирні зібрання.

Обов'язкове врахування практики Європейського Суду з прав людини правоохоронними органами України дозволить мінімізувати кількість порушень права людини на мирні зібрання, що сьогодні є, на жаль системним явищем, а також дозволить реально забезпечити міжнародно-правові зобов'язання, які виникли в результаті ратифікації Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

3. Закріплення права на мирні зібрання у національному законодавстві

В УРСР Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року було формалізоване дане право, що стало та виступив підтвердженням визнання права громадян права на їх проведення. Починаючи з періоду незалежності, Постанова Верховної Ради України від 2 вересня 1991 року № 1545-ХІІ «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» визначала, що до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України. Таким чином, до 28 червня 1996 року єдиним нормативно-правовим актом, який визначав порядок здійснення права на мирні зібрання в Україні був Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року.

Поворотним моментом в утвердженні досліджуваного права стало прийняття Конституції України 28 червня 1996 року, де воно вперше дістало закріплення у ст. 39 (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). Спираючись на положення ст. 22 Конституції України, наголосимо, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією України, не є вичерпними; вони гарантуються і не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та

обсягу існуючих прав і свобод; крім цього, слід наголосити, що згідно з ч. 3 ст. 8 Основного Закону, конституційні приписи є нормами прямої дії.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 року зазначив, що право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене у ст. 39 Конституції України, є їх невідчужуваним і непорушним правом, гарантованим Основним Законом. Це право є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо. При здійсненні цих прав і свобод не повинно бути посягань на Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 у справі № 1-30/2001 за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ 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 права і свободи, честь і гідність інших людей.

Отже, право на мирні зібрання є елементом більш масштабного за своїм змістовним наповненням права, що закріплене у ст. 34, 35 Конституції України. У свою чергу, вважаємо доповнити цей перелік ще й правами, закріпленими у ст. 36 (право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації), ст. 38 (право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах), ст. 44 (право на страйк) Конституції України тощо. Таким чином, Конституційний Суд України підтвердив сформульовану нами теоретичну концепцію права на мирні зібрання, що не є суто політичним правом, а його форми здійснення, залежно від інтересів та мети здійснення цього права, можуть мати різну соціальну спрямованість.

Стаття 315 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. закріплює, що фізичні особи мають право вільно збиратися на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо. Прислівник «тощо» дозволяє розширювально підходити до визначення форм здійснення даного права. Особливістю цієї норми, порівняно зі ст. 39 Конституції України, є те, що носієм даного права є фізична особа – людина як учасник цивільних відносин, що відповідає ст. 24 Цивільного кодексу України. Такий підхід до визначення суб'єкта права на мирні зібрання, на нашу думку, зумовлюється сферою здійснення цього права: 1) у конституційній нормі ведеться виключно про політичну сферу здійснення права на управління державою; 2) у нормах Цивільного кодексу України йдеться перш за все про соціальну складову даного права, не пов'язану зі здійсненням державного управління, хоча останнє не може бути винятком.

На жаль, змушені констатувати, що за понад як 30 років незалежності України та більш як 20 років з дня ухвалення Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 року у справі № 1-30/2001 законодавець так і не розв'язав питання строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних

зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо, що має бути предметом саме законодавчого регулювання.

Сьогодні по суті єдиним підзаконним нормативно-правовим актом, який регламентує право на мирні зібрання, є Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 року № 2025 «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів», якою затверджено відповідне Положення, яке здебільше стосується діяльності органів влади, а також окремих аспектів діяльності організаторів масових спортивних та культурно-видовищних заходів. У цьому Положенні здійснено класифікацію масових заходів, які за своїм значенням поділяються на міжнародні, державні та регіональні. За джерелами фінансування заходів поділяються на державні та комерційні. Відповідно до Положення заходи проводяться лише на спортивних спорудах й у спеціально відведених місцях, прийнятих до експлуатації комісіями з контролю за станом спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів. За результатами обстеження складається акт з висновком про відповідність або невідповідність спортивної споруди технічним нормам.

Організатори заходів, власники спортивних споруд, органи Національної поліції та органи і підрозділи Державної служби надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) забезпечують підготовку необхідної інформації та матеріалів з питань проведення заходів, забезпечення безпеки учасників і глядачів для розгляду їх в комісіях з контролю. Для координації цієї діяльності організаторами заходів утворюються спільні робочі комісії, до складу яких включаються відповідні фахівці, представники від організаторів заходу, власників спортивної споруди, інших заінтересованих установ і організацій.

Підставою для проведення заходів є рішення (наказ) відповідного органу, за ініціативою (або під патронатом) якого вони проводяться, та договір між їх організаторами і власниками спортивної споруди про умови проведення заходів із зазначенням джерел фінансування, а також кошторис витрат. Заходи проводяться, як правило, у неробочий (вечірній) час, вихідні та святкові дні. Початок і закінчення заходів повинні відповідати графіку руху транспорту загального користування. У разі потреби за погодженням з місцевими держадміністраціями робота транспорту загального користування може продовжуватись.

Відповідно до Положення організатори заходу забезпечують:

1) узгодження місць і термінів проведення заходів з відповідними місцевими держадміністраціями, власниками спортивних споруд, органами Національної поліції та органами та підрозділами ДСНС; умови для організації реклами і продажу квитків на спортивні заходи: міжнародні – за 3 місяці; державні – за 2 місяці; регіональні – за 1 місяць до їх проведення, а у разі проведення концертів естрадних виконавців, театралізованих шоу та інших культурно-видовищних комерційних заходів на спортивних спорудах та в інших спеціально відведених для цього місцях узгодження місць і термінів їх проведення, кількості глядачів

відбувається за 1 місяць до їх проведення; встановлення контрольно-перепускного режиму, розміщення учасників і глядачів на аренах та трибунах згідно з місцями, зазначеними у квитках і перепустках;

2) здійснення контролю за дотриманням правил та нормативних актів щодо заборони торгівлі спиртними напоями, безалкогольними напоями у скляній тарі на спортивних спорудах під час проведення заходів, а також проходу з ними на територію спортивних споруд (вказане положення є логічним продовженням Правил роздрібної торгівлі алкогольними напоями, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 30 липня 1996 р. № 854 «Про затвердження Правил роздрібної торгівлі алкогольними напоями»); 3) подання органам Національної поліції, органам та підрозділам ДСНС та власникам спортивних споруд Положення про проведення масового заходу із зазначенням технічних умов, програми, регламенту, інших спеціальних відомостей для розроблення заходів щодо охорони громадського порядку, забезпечення безпеки учасників і глядачів: міжнародних, державних заходів – за 2 місяці; регіональних заходів – за 1 місяць до їх проведення.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. № 2025, поліцейські забезпечують: 1) додержання громадського порядку, безпеки під час проведення заходів, вжиття інших додаткових заходів для забезпечення безпеки, виходячи з інформації про очікувану чисельність глядачів і конкретних умов у день проведення заходу; 2) охорону громадського порядку під час продажу квитків біля кас, безпосередньо розташованих поблизу спортивної споруди, а також на прилеглої до споруди території у день проведення заходу; 3) разом з організаторами заходу і власниками спортивної споруди безпечний прохід учасників і глядачів до місць його проведення; 4) погодження розроблених відповідними службами спортивної споруди варіантів евакуації у разі виникнення надзвичайної обставини, управління процесом евакуації глядачів з прилеглої до споруди території, включаючи їх посадку в транспортні засоби загального користування; 6) вжиття передбачених законодавством заходів до осіб, які порушують громадський порядок і правила поведінки на спортивних спорудах (місцевості); 7) сприяння у межах повноважень працівникам засобів масової інформації (за наявності редакційного або журналістського посвідчення) під час виконання ними своїх службових обов'язків.

А от вказані норми Положення про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів у частині визначення обов'язків поліцейських вносять певний дисбаланс у використанні понятійно-категоріального апарату. Адже відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. завданням поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Крім цього, ряд повноважень поліції (безпечний прохід учасників і глядачів до місць його проведення, управління процесом евакуації глядачів тощо) у Законі України «Про Національну поліцію» не передбачено, а відповідно до ст. 24 Закону України «Про Національну

поліцію» виконання інших (додаткових) повноважень може бути по-кладене на поліцію виключно законом.

Спеціальні вимоги до забезпечення охорони публічного (громадського) порядку і безпеки учасників і глядачів заходів, що проводяться за межами стаціонарних спортивних споруд (на відкритій, у гірській чи лісовій місцевості, на шосейних чи інших видах доріг, річках, водоймищах тощо), визначаються Положенням про проведення масового заходу, узгодженим з відповідними місцевими держадміністраціями, органами Національної поліції та органами та підрозділами ДСНС.

Відсутність збалансованого законодавства з досліджуваного нами питання не сприяє забезпеченню правопорядку, утвердженню прав, свобод та інтересів людини і громадянина під час проведення масових заходів, які у нашій державі носять не тільки спортивний чи культурно-масовий характер, але й, здебільше, громадсько-політичний та політико-економічний характер, що вимагає звернення до виборчого законодавства.

П.5 ст. 54 Закону України «Про вибори» визначає, що передвиборна агітація може проводитися у таких формах: 1) проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; 2) проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів. Аналогічний підхід міститься і у чинному Законі України «Про вибори народних депутатів України».

Питання права на мирні зібрання під час виборчого процесу більш детально урегульовано законодавцем. Зумовлено це, на наш погляд, важливістю не стільки для суспільства, скільки для політичної еліти здійснення права на мирні зібрання під час здобуття та утримання політичної влади у країні.

Отже, право на мирні зібрання в Україні, незважаючи на конституційне закріплення та гарантування, потребує законодавчого визначення, на що вказував у своєму рішенні Конституційний Суд України. Відсутність такого законодавчого акта негативно впливає на гарантування здійснення даного права на мирні зібрання, а також на його охорону та захист з боку правоохоронних органів від необґрунтованого його обмеження чи позбавлення.

Однак, з іншого боку, вважаємо, що відсутність в українській правовій системі спеціального законодавчого акту, відсутність норм позитивного права, про необхідність ухвалення якого наполягав Конституційний Суд України, вказує на слабкість та безвідповідальність законодавця, а з іншого боку може бути унікальним механізмом, який забезпечує не просто право на мирні зібрання, а свободу його здійснення всіма і кожним окремо суб'єктом. У цьому контексті варто неупереджено відповісти на питання чи потрібен окремий закон, норми якого поряд із встановленим алгоритмом здійснення цього права, встановлюватимуть обов'язки та юридичну відповідальність суб'єктів здійснення права на мирні зібрання. З огляду на свободу мирних зібрань, зазначене можна і слід розцінювати як обмеження свободи на мирні зібрання, що неприпустимо не лише виходячи із конституційної норми, а й із міжнародно-правових документів та міжнародної судової практики. А от обмежити сваволлю

держави та посадових осіб щодо обмеження реалізації цього права – необхідно. У зв'язку із цим вважаємо, що слід прямо передбачити права та обов'язки органів публічної влади, їх посадових осіб які останні повинні виконувати виключно з метою забезпечення, охорони та захисту свободи здійснення права на мирні зібрання, а також недопущення зловживання даним правом. У комплексі саме такий підхід забезпечить свободу здійснення права на мирні зібрання.

3. Здійснення суб'єктивного права на мирні зібрання: порядок, форми, строки, ознаки

У ч. 1 ст. 36 Конституції України підкреслюється, що права і свободи здійснюються. Відтак, можна поставити крапку у цій дискусії, оскільки законодавець схильний до вжиття терміну «здійснювати право» та «обмежувати здійснення права».

Виходячи з конституційної норми, що міститься у ст. 39 Конституції України, ініціатором проведення мирного зібрання за законодавством України може виступати громадянин. Однак, як засвідчує правозастосовна практика, ініціатором та носієм права на мирне зібрання може бути будь-яка репрезентативна організація (об'єднання) відповідного рівня, яка виконала передбачені законодавством обов'язки, ключовим серед яких є надсилання повідомлення відповідним органам управління про здійснення права на мирні зібрання. Для здійснення суб'єктивного права на мирні зібрання у його носія повинен виникнути певний інтерес. Людина є істотою соціальною, життя якої нерозривно пов'язано з інформацією, що надходить ззовні або акумулюється та продукується всередині. Відтак, людська комунікація, як процес передавання інформації, є невід'ємною частиною нашого життя. І які б телекомунікаційні технології не входили у наше життя, чи не найефективнішим комунікаційним зв'язком є зв'язок безпосередній, коли особа, яка передає, і особа, яка отримує інформацію, можуть взаємодіяти безпосередньо, та й безпосереднє спілкування між людьми важко замітити будь-якими найновітнішими засобами. Адже саме під час такого спілкування використовуються як вербальні, так і невербальні способи передачі інформації, інколи останні (серед яких чільне місце посідають візуальні) відіграють істотну роль у формуванні переконань учасників мирних зібрань. Вочевидь, саме з цього виходили розробники Цивільного кодексу України, де у ст. 315 зазначили, що суб'єктом здійснення права на мирні зібрання є не громадянин, а саме людина.

Ст. 26 Конституції України закріплює, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Ст. 39 Конституції України не встановлює винятку щодо користування правом на мирні зібрання для іноземців та осіб без громадянства. Звідси можемо зробити висновок про те, що за загальним правилом

суб'єктом права на мирні зібрання можуть бути іноземці та особи без громадянства за винятком випадків обмеження цього права для вказаних суб'єктів законодавством України¹, а також юридичні особи чи їх об'єднання.

Причини для здійснення права на мирні зібрання можуть бути різними, залежно від наявних інтересів у громадян та відповідних організацій. Та перш за все це такі інтереси доречно класифікувати саме за сферою людського буття: політичні, економічні, соціальні, культурні, трудові тощо.

По-перше, здійснення права на мирні зібрання зумовлюється наявністю інтересу суб'єкта на певну комунікацію з іншими суб'єктами. По-друге, для носія суб'єктивного права на мирне зібрання необхідно визначитися із місцем та формою проведення такого зібрання. Ці дві складові належать до суб'єктивної сторони носія права на мирне зібрання. Форма визначається співвідносно до понять вмісту і матерії. Академічний тлумачний словник визначає форму як «обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд». Крім того форма тлумачиться як спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз, або як тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом (силогічна форма). Отже, для здійснення права на мирні зібрання необхідно є наявність певної форми соціальної комунікації, в якій і може знайти здійснення право на мирні зібрання. Конституційні норми прямої дії, що містяться у ст. 39 Конституції України, вказують на такі основні форми здійснення права на мирні зібрання: збори, мітинги, походи і демонстрації. Послідовно розглянемо кожен з форм здійснення права на мирні зібрання.

Для початку звернемося до загального розуміння поняття зборів. Збори – це форма колективного обговорення ділових проблем, які хвилюють громадськість; вони проводяться з метою спільного осмислення певного питання. Продовжуючи з'ясування змісту даної форми, розглянемо тлумачення даного поняття, яке пропонується у Словнику української мови. Під поняттям «збори» розуміється «зустріч, зібрання членів якого-небудь колективу, організації з метою обговорення або проведення чого-небудь». Отже, збори – це добровільна зустріч, сходи, зібрання групи осіб, які об'єднані спільним інтересом. Але для зборів необхідно є ініціатива, інтерес, що виявляється у відповідному суб'єктивному праві на мирні зібрання.

Існує ряд визначень поняття «збори», що містяться у різних підзаконних нормативно-правових актах. Так, п. 332 Статуту патрульно-постової служби міліції України, затвердженого наказом МВС України від 28 липня 1994 року № 404, визначає, що збори – це спільна, спеціально організована невелика присутність громадян в громадському або іншому місці, викликана необхідністю обговорення різних політичних, соціальних, економічних, культурних та інших проблем.

Разом з цим існує легальне визначення «загальних зборів». Відповідно до абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл),

селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Отже, можемо підсумувати, що збори громадян – це організована присутність громадян у заздалегідь визначеному місці, зумовлена наявністю ряду проблем, що потребують вирішення шляхом безпосередньої соціальної комунікації – обговорення.

Наступною формою здійснення права на мирні зібрання, що визначена Конституцією України, є мітинг. Мітинг (англ. meeting – збори, засідання, зустріч, від meet – збиратися, зустрічатися, сходитися) – мир не публічне зібрання громадян з метою вияву свого ставлення до внутрішньої або зовнішньої політики держави, органів державної влади або місцевого самоврядування, до внутрішніх чи зовнішніх подій і висунення вимог щодо проведення цієї політики або вжиття заходів у зв'язку з певними подіями. Мітинг – це масові збори з питань злободенних, переважно політичних питань, які проводяться, як правило, на вулицях, майданах, стадіонах, парках. Неодмінні атрибути мітингу – масова аудиторія, промовці, лозунги, прапори, заклики (усні, друковані, письмові), як зазначається у п. 333 Статуту патрульно-постової служби міліції України, затвердженого наказом МВС України від 28 липня 1994 року № 404. То ж можемо говорити, що для мітингу характерним є політичне підґрунтя, а також наявність різноманітної агітаційної продукції в його учасників: від прапорців до великих стягів, різноманітних елементів верхнього одягу, значків, листівок, а також лозунгів, використання підсилюючої апаратури, що дозволяє донести інформацію лідерів до всіх присутніх, тощо. Мітинг – це організована форма політичних дій, оскільки в нього є організатори, цілі та завдання (наприклад, домогтися якомога більшої підтримки виборців на користь того чи іншого кандидата і виграти виборчу кампанію). Водночас мітинг, як і будь-яке багатолюдне зібрання, може перетворитися за певних умов у стихійний некерований процес і супроводжуватися раптовою зміною настроїв учасників, вибухом емоцій, бурхливими пристрастями. Суттєвою особливістю є його спрямованість на формування психологічної готовності індивідуумів до безпосередньої політичної дії. Мітинг проводиться не для ведення дискусії і з'ясування проблем. Це зібрання уже сформованих прихильників певної ідеї, яка на мітингу перетворюється на вимогу (заборонити або дозволити, підтримати або засудити певні дії, рішення, явище). Мітинг є важливим засобом пропаганди та агітації.

Отже, мітинг пов'язується з політичною активністю громадян та призначений саме для реалізації політичних цілей. На відміну від зборів, які розглядають й ряд інших соціальних, економічних, культурних подій, мітинг спрямований не стільки на відпрацювання загальної мети, скільки підкорення натовпу меті організаторів, котрі намагаються власний інтерес перетворити на інтерес якщо і не загальносупільний, то хоча б частини громади.

Наступною формою здійснення права на мирні зібрання, визначеною у Конституції України, є похід – це пересування організованої групи людей (загону) з певною метою і в установленому порядку (строю). Таким чином, похід як форма

здійснення права на мирні зібрання – це рух громадян, об'єднаних спільними інтересами, зумовленими розв'язанням ряду соціальних, політичних, економічних, трудових та інших проблем, за певним маршрутом та спрямованими на досягнення спільних цілей. У свою чергу, у відомчому нормативно-правовому акті МВС України надається таке визначення: «Вуличний похід проводиться з тією ж метою, що і демонстрація, мітинг, однак відрізняється меншою динамікою, відсутністю мітингово-демонстраційної атрибутики» (п. 335 Статуту патрульно-постової служби міліції України, затвердженого наказом МВС України від 28 липня 1994 року № 404). Вочевидь, що для походу притаманна рухова активність його учасників, адже останні не перебувають у заздалегідь визначеному місці, а рухаються за обраним маршрутом. Однак, як засвідчують вищевказані положення нормативно- правового акта, походу притаманна відсутність мітингово-демонстраційної атрибутики, тобто різноманітних плакатів, прапорів, політичних символів, а також іншої констатуючої та спонукальної політичної інформації. Хоча слід зауважити, що походи часто взаємо-пов'язані із мітингами та мають спільну атрибутику. Більшість організаторів мирних зібрань поєднують походи та мітинги, використовуючи рух як можливість не лише охопити значно більшу аудиторію, а й залучити до майбутнього мітингу масу громадян, які на шляху такої демонстрації як хаотично, так і цілком свідомо долучаються до даної форми здійснення права на мирні зібрання.

Політична демонстрація (лат. *demonstratio* – показ) – одна з форм масового виявлення політичних настроїв протесту, солідарності тощо шляхом проведення маніфестацій, мітингів, страйків, вуличних походів тощо. Демонстрація – масова хода як публічне вираження соціально- політичного настрою; організована форма політичних дій, оскільки в неї організатори, цілі та завдання (наприклад, домогтися якомога більшої підтримки виборців на користь того чи іншого кандидата і виграти виборчу кампанію). Звертаючись до норм вже згадуваного нами Статуту патрульно-постової служби міліції України, зазначимо, що п. 334 визначає демонстрацію як масове перебування 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 ставлення до будь-якої події чи посадової особи тощо). Таким чином, можемо вести мову про те, що демонстрація є певним конгломератом походів, мітингів та зборів, оскільки може об'єднувати у собі вказані форми здійснення права на мирні зібрання, адже охоплює собою місце проведення і маршрут руху, а також включає у себе всю мітингово-демонстраційну атрибутику, зумовлену реалізацією політичної комунікації між окремими індивідами та їх групами. Та зазвичай демонстрація розпочинається зі збору у певному місці громадян – по суті, з мітингу і завершується походом, хоча може мати два пункти проведення статичних мирних зібрань: на початку та наприкінці демонстрації (однак це не виключає можливості проведення, так би мовити, проміжних мітингів на шляху демонстрації. Наприклад, коли демонстрація проходить повз різні установи, які

причетні до виникнення чи розв'язання питань, що стали предметом здійснення права на мирні зібрання у формі демонстрації).

Отже, вище наведено лише конституційно визначені форми здійснення права на мирні зібрання, однак останні на цьому не вичерпуються. Ще однією яскравою і досить поширеною формою здійснення права на мирні зібрання в Україні, пов'язаною з реалізацією політичних прав, є пікетування.

Пікетування – форма демонстрації, під час якої виставляються представники будь-де, наприклад перед будинками об'єднань, підприємств, з метою висловлення протесту проти чого-небудь, для забезпечення охорони на місці проведення страйку або демонстрації – зазначається у п. 336 Статуту патрульно-постової служби міліції України, затвердженого наказом МВС України від 28 липня 1994 року № 404. По-рівняно з демонстрацією, мітингом та походом для пікетування притаманним є визначене місце проведення, що споріднює його із мітингом, однак різниться з мітингом пікет тим, що нерозривно пов'язаний з місцем перебування об'єкта, на який (проти якого) спрямоване дане зібрання, наприклад у разі, коли пікетування спрямоване проти рішень органів місцевого самоврядування, воно відбувається під стінами приміщення, де розміщується відповідна рада та її виконавчий орган, а у разі незадоволення діями та рішеннями законодавчого органу пікет проводитиметься не на площі чи іншому зручному для цього місці, а безпосередньо під приміщенням Верховної Ради України, що дозволяє продемонструвати відповідним посадовим особам під час виконання ними своїх повноважень (у даному разі – представницьких) невдоволення народу такими діями чи рішеннями.

Вказані форми здійснення права на мирні зібрання переважно пов'язані із здійсненням політичних прав громадян, основним з яких є взяття участі в управлінні країною чи окремою адміністративно-територіальною одиницею в інтересах громади або окремої людини, коли діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування повинна характеризуватися людиноцентристською спрямованістю, проголошеною у ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Не можемо залишити без уваги і питання права на мирні зібрання, коли учасники таких заходів переслідують спеціальні цілі – захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів громадян, об'єднаних у добровільні неприбуткові громадські організації, пов'язані спільними інтересами за родом професійної (трудової) діяльності громадян. Адже трудові права є однією із важливих груп прав людини і громадянина. Конституційне закріплення права на працю (ст. 43) зумовлюється наявністю у працюючих права на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів (ст. 44 Основного Закону). У такому разі формою здійснення права на мирні зібрання є страйк – тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов'язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту) (ст. 17

Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року).

Однак страйк – це не лише припинення діяльності працівниками підприємства, установи та організації, а й збори таких громадян, які об'єднуються для вирішення соціально-економічної проблеми, пов'язаної із здійсненням, захистом та охороною своїх трудових прав та інтересів. У контексті зазначеного вважаємо, що право на страйк є однією з форм здійснення права на мирні зібрання для досягнення спільних для громадян економічних і соціальних інтересів.

Проте це далеко не вичерпний перелік форм здійснення права на мирне зібрання. У Рішенні Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016 Конституційний Суд України на підставі системного аналізу норм Основного Закону України вважає, що право на свободу світогляду та віросповідання може бути реалізоване, зокрема, у формі проведення богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій. У разі якщо такі заходи відбуваються публічно та мають мирний характер, на них мають поширюватися вимоги ст. 39 Конституції України, у тому числі щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про їх проведення.

Богослужіння – (лат. *cultus divinius, celebratio liturgica*) – зовнішнє вираження релігійності, виражене в громадських молитвах і обрядах. Релігійний обряд – це ряд строго визначених дій, що супроводжують і оформлюють вчинення акту (актів) культового характеру. Релігійний обряд – це сукупність визнаних внутрішніми церковними приписами і правилами індивідуальних чи колективних дій вірян, спрямованих на встановлення двосторонніх відносин між людиною і надприродними об'єктами. Церемонія (англ. *ceremony*) – обряд, урочиста процедура ритуального значення, що відбувається за особливою нагодою.

Це далеко не вичерпний перелік форм здійснення права на мирні зібрання. Останнім часом дуже популярною формою мирних зібрань став *flash-mob* (з англ. *flash* – виблискувати, мигтяти, промайнути, спалах; *mob* – натовп, зборище), коли окремі громадяни в соціальних мережах «запускають» заклик раптово зібратися в одному місці з якоїсь нагоди, для якоїсь дії. Вочевидь, що про проведення таких форм здійснення права на мирні зібрання жоден орган місцевого самоврядування чи орган виконавчої влади не отримує сповіщення. Однак законність чи незаконність проведення не спростовує існування такої форми здійснення права на мирні зібрання.

Ще однією формою здійснення права на мирні зібрання є *promo-акції* (англ. *promo* – рекламний; лат. *actio* – дія, виступ, що здійснюється для досягнення якоїсь мети; від англ. *to promote* – підвищувати, сприяти), які організовуються та проводяться за ініціативою торгівельних компаній та торгівельних марок для популяризації речей і товарів, предметом яких є саме економічна складова (а не політична, що вкотре підкреслює ту обставину, що право на мирні зібрання не можна ототожнювати із правами політичними).

Законодавчо, на рівні кодифікованого акта (Цивільного кодексу України) визнані й інші форми здійснення права на мирні зібрання: конференції, засідання, фестивалі. Хоча не слід забувати й про такі масові заходи, як ярмарки – заходи, безпосередньо пов'язані з роздрібною або оптовою торгівлею, що проводяться регулярно в певному місці та у визначений строк, які, на наше переконання, слід також відносити до однієї з форм мирних зібрань, що об'єднують людей, зокрема тоді, коли такі заходи проводяться на вулицях, площах, у скверах, інших громадських місцях населених пунктів.

Наступний етап здійснення права зумовлюється об'єктивними підготовчими діями носія права на мирне зібрання та безпосередньо пов'язаний із конституційною процедурою сповіщення про проведення зібрання громадян.

У статті 39 Конституції України прямо зазначається, що про проведення мирних зібрань завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

У процесі здійснення будь-якого права, у тому числі і права на мирне зібрання, важливе місце, незалежно від порядку сповіщення, належить строкам такого сповіщення про здійснення відповідного суб'єктивного права. Це різні за своєю природою проміжки часу, з якими пов'язуються вчинення або невчинення дій чи виникнення, розвиток, припинення подій, які мають юридичне значення.

У Конституції України жодним чином не вказується на процесуальну сторону здійснення даного права щодо визначення та дотримання певного строку, протягом якого слід сповістити відповідні органи місцевого самоврядування чи органи виконавчої влади про проведення мирного зібрання.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 зазначив, що тривалість строків завчасного сповіщення має бути визначена у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого ст. 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Такі строки мають слугувати гарантією здійснення цього права. Упродовж цього строку зазначені органи мають здійснити і ряд підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей. У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення тощо. Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань. Зрештою, у резолютивній частині Рішення від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 Конституційний Суд України переконливо проголосив, що положення ч. 1 ст. 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних

зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей. Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.

Така правова позиція Конституційного Суду України під час визначення розумного строку завчасного сповіщення про проведення мирного зібрання зобов'язує звертатися до інших нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано визначають ці строки.

Пропонуємо виокремити чотири критерії оцінювання розумності строку:

- 1) складність справи (особливість мирного зібрання, кількість учасників, особливості запрошених, місце тощо – додано нами М.С.);
- 2) поведінка заявника;
- 3) поведінка органів державної влади (місцевого самоврядування – додано нами М.С.);
- 4) важливість справи для заявника (важливість суспільно-політична, культурна, спортивна, мистецька тощо – додано нами М.С.).

Підсумовуючи дослідження строків сповіщення про намір здійснення права на мирні зібрання, зазначимо, що прийняття законодавчого акта, норми якого регулюватимуть порядок здійснення права на мирні зібрання, а також строки завчасного сповіщення, в умовах громадсько-політичної активності громадян в Україні є надзвичайно актуальним, адже забезпечить дотримання принципу верховенства права, законності, а також спростовуватиме сумніви обґрунтованості та неупередженості удіяльності судової гілки влади під час розв'язання спорів з приводу обмеження права на мирні зібрання у судах.

Стаття 5 Конституції України визначає носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У такий спосіб закріплено існування двох відносно відокремлених систем органів публічної влади: органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які покликані здійснювати відповідні управлінські функції в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Кожна із названих систем має свої особливості, які, власне, і надають можливість відокремити одну від іншої. Вони різняться між собою за порядком утворення, за складом і структурою, за цілями і завданнями, за формами і методами діяльності, за характером і видами правових актів, які видаються органами, що входять до складу відповідної системи. Однак це не означає, що між системою органів державної влади та органами місцевого самоврядування існує непереборна межа. Їх об'єднує, насамперед, те, що вони є

органами єдиної публічної влади, джерелом якої є народ. Відтак, виконувані ними функції влади та управління, а також межі цих повноважень, зокрема визначені адміністративно-територіальним поділом країни, зумовлюють носія суб'єктивного права на мирні зібрання повідомляти відповідний орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

Для з'ясування об'єкта повідомлення необхідно зупинитись на межах повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування. В Україні таке здійснено на конституційному рівні. Так, у ст. 140 Основного Закону визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Відповідно до ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до повноважень органів місцевого самоврядування належить питання права власності на землю, що включає право на відведення земельної ділянки для проведення мирних зібрань або надання відповідних приміщень, що перебувають у комунальній власності територіальної громади, для цілей проведення мирних зібрань.

Крім цього, законодавством прямо визначено, що до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, 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 (абзац 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Отже, вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів виконавчими органами сільських, селищних, міських рад є делегованими повноваженнями органів виконавчої влади відповідним виконавчим органам місцевого самоврядування або виконавчим органам безпосередньою радою. Констатуємо, що виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад у межах територіальної громади села, селища та міста, або їх територіального об'єднання розглядають звернення про проведення мирних зібрань на території вказаних територіальних громад.

Таким чином, суб'єкт здійснення права на мирні зібрання у разі прийняття рішення про проведення мирного зібрання на території (у межах) села, селища та міста або їх територіального об'єднання зобов'язаний сповістити виконавчий орган відповідного органу місцевого самоврядування (відповідної ради) про намір здійснення права на мирні зібрання.

Залишається ще одне – здійснення суб'єктивного права на мирне зібрання поза межами адміністративно-територіальних повноважень органів місцевого самоврядування. За таких умов очевидною є необхідність подання відповідного повідомлення саме до органу виконавчої влади – відповідної державної адміністрації, чиї повноваження поширюються на адміністративно-територіальну одиницю, де планується таке зібрання.

Зазначене підтверджується тим, що згідно із ч. 3 ст. 1 Закону України «Про

місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Згідно зі ст. 15 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» в управлінні відповідних місцевих державних адміністрацій перебувають об'єкти державної власності, передані їм в установленому законом порядку.

Таким чином, керуючись положеннями ст. 39 Конституції України, нормами законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» або «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до ст. 5 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, звернення про проведення мирного зібрання адресуються органам державної влади або органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення вказаного питання.

Зрозумівши, до кого звертатись, необхідно з'ясувати, з чим звертатись особі (фізичній (громадянинові, в окремих випадках й іноземцеві, особі без громадянства, чи з декількома громадянствами, які на законних підставах перебувають на території України) або юридичній), яка виступає ініціатором мирних зборів, мітингу, демонстрації чи іншої форми здійснення права на мирні зібрання.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із заявою або клопотанням щодо здійснення своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. ***(Необхідно зазначити, що відповідно до Закону України «Про звернення громадян» наголошується на праві звернення саме громадян України, тому слід пригадати положення ст. 26 Конституції України, де йдеться, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України).*** Вочевидь, що під час мирного зібрання планується висвітлення, обговорення чи вирішення питання, пов'язаного із здійсненням, захистом соціально-економічних, політичних, трудових, професійних інших прав, свобод, інтересів, а також особистих прав і законних інтересів окремих громадян, їх груп чи об'єднань. Згідно з ч. 3 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» заява (клопотання) — це звернення громадян із проханням про сприяння здійсненню закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України,

депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Відповідно, громадянин чи об'єднання громадян, які вирішили реалізувати своє право на мирні зібрання, зобов'язані звернутися до відповідного органу місцевого самоврядування чи органу державної виконавчої влади із відповідною заявою.

Наступним кроком є визначення змісту такої заяви про мирне зібрання. Виходячи навіть з конституційних положень ст. 39 Конституції України, зміст заяви повинен розкрити персональні дані суб'єкта, який організовує мирне зібрання: якщо це фізична особа, то це прізвище, ім'я та по батькові, адреса фактичного її проживання, а також контактні телефони, що дозволить уточнити інформацію про захід, його учасників тощо (коли ж ініціаторами заходу виступає група осіб, вказані відомості мають бути надані про всіх організаторів); у разі коли ініціатором виступає юридична особа – її повна назва, юридична адреса, відомості про керівника (прізвище, ім'я та по батькові), контактні телефони, відомості про особу, яка створила документ, і номер її службового телефону. Це, по-перше, цілком вміщується у законодавчий припис ч. 2 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян». По-друге, повинні бути зазначені дата та час проведення заходу; по-третє, місце (місця, або маршрут чи маршрути) проведення заходу; по-четверте, форма здійснення суб'єктивного права на мирні зібрання, тобто у формі мітингу, демонстрації, зібрання тощо; по-п'яте, тривалість заходу; по-шосте, кількість учасників (орієнтовна їх кількість, бо наперед, зрозуміло, організатори не зможуть визначити кількість осіб, які виявлять намір приєднатися до проведення відповідного мирного зібрання); по-сьоме, визначення необхідності залучення комунальних служб, зокрема щодо підведення електроенергії, подальшого прибирання тощо (адже, як правило, зібрання проводяться із використанням підсилюючої техніки тощо), наявності карет екстреної допомоги та медицини катастроф, залучення до організації проведення мирного зібрання інших служб, а також готовність суб'єкта здійснення права на мирні зібрання на укладення відповідних договорів (угод), у разі коли такі послуги надаються виключно на підставі угод, у тому числі платних; по-восьме, це мета мирного зібрання.

Наступною обов'язковою ознакою мирного зібрання є відсутність в його учасників, організаторів зброї.

Зброя – сукупність технічних пристроїв та засобів, що застосовується для ураження живої сили противника, його техніки, спорудження та інших цілей під час ведення бойових дій; озброєння. У переносному значенні «зброя» – будь-який засіб для боротьби з ким-небудь чи чим-небудь, для досягнення будь-якої мети. Відповідно до абзацу 2 п. 1.3 Інструкції про застосування зброї, бойової техніки, озброєння кораблів (катерів), літаків і вертольотів Державної прикордонної служби України, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу під час охорони державного кордону та виключної (морської) економічної зони України, затвердженої наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України від 21.10.2003 № 200, зброя – це предмети та пристрої, що призначені для ураження

живих цілей, кораблів, літаків (вертольотів) та інших об'єктів і не мають іншого призначення.

Таким чином, по-перше, доходимо висновку, що в Україні відсутнє легальне визначення поняття «зброя». Зумовлено це низкою причин, у тому числі й відсутністю закону про зброю, навколо якого точаться запеклі дискусії, однак останнє не є предметом нашого дослідження. По-друге, наявні визначення у нормах відомчих нормативно-правових актів не стільки полегшують сприйняття поняття «зброя», скільки намагаються підкреслити її характеристики, зважаючи на предмет регулювання цих відомчих норм з урахуванням суспільних відносин, які є об'єктом впливу даних норм, що призводить до розпорошеності його змістовних ознак і неоднозначного юридичного розуміння. І це в умовах, коли заборонні норми встановлюють юридичну відповідальність за ряд діянь, пов'язаних із володінням, користуванням та розпорядженням зброєю.

4. Повноваження суб'єктів владних повноважень щодо організації та забезпечення здійснення права на мирні зібрання

Права, обов'язки є взаємозалежними категоріями. Наявність права в одного суб'єкта породжує необхідність виконання обов'язків іншим суб'єктом. Не є винятком з цього загального правила і право на мирні зібрання. На жаль, змушені констатувати, що норми законів України, які регламентують діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, не містять у собі спеціальних норм, які б чітко регулювали поведінку та визначали повноваження посадових осіб цих органів у разі надходження до них сповіщень про проведення мирних зібрань, тим самим деталізуючи конституційну норму, що міститься у ст. 6 Конституції України, де проголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Нормативно-правові акти містять лише загальні положення про наявність відповідних повноважень в органів місцевого самоврядування чи органів виконавчої влади, не вказуючи на відповідні способи реалізації цих повноважень, що за спірних обставин та наявності самого спору про право ставить під сумнів законність дій посадових осіб відповідних органів. Це, у свою чергу, не сприяє підвищенню авторитету органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, а навпаки – підриває довіру до вказаних органів, а у разі наявності відповідних адміністративних судових процесів – ставить під сумнів рішення судів, вселяючи зневіру до судової гілки влади у громадян. Подібні судові процеси набувають надзвичайного резонансу у суспільстві, свідченням чого можуть бути судові справи стосовно учасників Автомайдану, учасників Революції Гідності

Посадові особи органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, вочевидь, не будуть забезпечувати публічний порядок та безпеку громадян під час приведення таких мирних зібрань, мітингів, походів, демонстрацій тощо, здійснювати заходи із забезпечення протипожежної безпеки, реалізовувати

необхідні заходи із забезпечення життя і здоров'я громадян. Вказані органи повинні забезпечити координацію та управління всіма екстреними органами, а також іншими підприємствами, установами та організаціями, від злагодженої та якісної роботи яких залежить здійснення права на мирні зібрання.

Згідно з ч. 1 ст. 15 Закону України «Про звернення громадян» органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань).

Першим питанням даної проблеми є своєчасність (завчасність) інформування вже органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування органів, установ та організацій, які причетні до забезпечення нормального функціонування суспільства, зокрема органів охорони здоров'я, органів Національної поліції України, підприємств, установ та організацій, відповідальних за організацію життєзабезпечення населення, а також забезпечення проведення самого масового заходу – мирного зібрання.

Забезпечення здійснення права на зібрання полягає не лише у присутності медичних представників, готових надати невідкладну допомогу учасникам заходу, чи поліцейських, які будь-якої хвилини готові попередити чи припинити порушення публічного (громадського) порядку чи безпеки, а й у низці підготовчих заходів, таких як перекриття руху транспорту, супроводження демонстрантів, організація розміщення автотранспорту та людей, відмежування учасників від представників політичних еліт тощо.

У разі наявної необхідності перекриття або обмеження руху транспорту автодорогами повинно бути відповідне рішення, яке у подальшому, згідно з нормами Закону України «Про Національну поліцію», зокрема п. 11 ч. 1 ст. 23, здійснюється поліцейськими, які регулюють дорожній рух та здійснюють контроль за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі. Однак поліція за власним переконанням чи бажанням, навіть з об'єктивної необхідності не має права перекривати рух транспорту вулично-шляховою мережею. Недарма поліція під час виконання покладених на неї завдань уповноважена використовувати превентивні заходи, окрема зупиняти транспортні засоби у разі, якщо уповноважений орган державної влади прийняв рішення про обмеження чи заборону руху (п. 7 ч. 1 ст. 35 Закону України «Про Національну поліцію»). Відповідно до ст. 6 Закону України «Про дорожній рух» від 30 червня 1993 року, до компетенції саме міських рад та їх виконавчих органів, районних рад та районних державних адміністрацій у сфері дорожнього руху належить: організація дорожнього руху на території міста і району згідно з відповідними генеральними планами, проектами детального планування та забудови населених пунктів, автоматизованих систем керування дорожнім рухом, комплексних транспортних схем і схем організації дорожнього руху та з

екологічно безпечними умовами. Ключовою для забезпечення перекриття руху транспорту тією чи іншою вулицею є наявність відповідного рішення органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування про обмеження руху транспорту на тій чи іншій ділянці, й лише після цього його можуть виконувати поліцейські, і аж ніяк не навпаки. Апелювання окремих громадян під час мирних зібрань до поліцейських із вимогою перекрити рух транспорту, оскільки останній створює загрози публічній безпеці та порядку, а також здоров'ю громадян, на наш погляд, зумовлене тим, що інших представників влади під час таких мирних зібрань немає поряд. Крім того, впливає на це й свідомість – громадяни відмовляються розуміти те, що перекриття руху транспорту вулицями міст (сіл, селищ) не належить до компетенції поліції, оскільки звикли сприймати образ «радянського міліціонера», який повинен робити все: і протидіяти злочинності, і забезпечити правопорядок, і розчистити сніг, і принести воду. Питання впорядкування руху транспорту – це виключна прерогатива органів місцевого самоврядування, власників (утримувачів) вулично-шляхової мережі. Хоча не слід забувати про такий превентивний захід, як обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичногоголодіння річчю (п. 6 ч. 1 ст. 31, 37 Закону України «Про Національну поліцію»). Поліцейський може тимчасово обмежити пересування транспортного засобу для запобігання небезпеці, якщо є достатні підстави вважати, що річ або транспортний засіб можуть бути використані особою з метою посягання на своє життя і здоров'я або на життя чи здоров'я іншої людини, або пошкодження чужої речі. Однак, застосування такого превентивного заходу має бути поодиноким, а не перетворюватися на обмеження руху транспорту, що є прерогативою інших органів виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Таким чином, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади, які є об'єктами сповіщення, зобов'язані, перш за все, бути координаторами дій уповноважених органів та посадових осіб щодо забезпечення здійснення суб'єктивного права на мирні зібрання, однак у переважній своїй більшості обмежуються направленням повідомлення до органів поліції про проведення мирних зібрань, усуваючись від вирішення цього питання.

У зв'язку з цим вважаємо, що органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади, отримавши повідомлення про намір реалізувати право на мирні зібрання, зобов'язані: 1) уточнити: організаторів, форми зібрання, місце, час, тривалість, кількість учасників; 2) вжити заходів у межах компетенції щодо забезпечення здійснення права на мирні зібрання; 3) направити інформацію відповідним органам (поліція, СБУ, прокуратура тощо, до повноважень яких належить протидія правопорушенням у сфері національної безпеки та громадського порядку) про наявність в останніх інформації, яка свідчить про наявність чи відсутність загроз інтересам національної безпеки чи громадського порядку; 4) визначитись із необхідністю залучення служб порядку, медичної допомоги, інших державних та комунальних служб для забезпечення здійснення права на мирні зібрання; 5) довести до організаторів інформацію щодо необхідності укладання договорів (у разі потреби) на обслуговування проведення

мирних зібрань (наприклад, підключення до електромережі, вивезення сміття тощо); 6) здійснювати контроль та координацію за роботою інших органів щодо забезпечення здійснення права на мирні зібрання шляхом створення координаційної групи, призначення відповідальності особи тощо. У разі ж наявності підстав для обмеження права на мирні зібрання – подати відповідний адміністративний позов до суду, вчинення інших, передбачених процесуальними нормами діянь.

Більш детально розглянемо повноваження органів Національної поліції. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Для реалізації вказаних поліцейських послуг та забезпечення здійснення суб'єктивного права на мирні зібрання поліція повинна володіти певною інформацією про такі заходи. Вже близько трьох років, як створений та існує новий центральний орган виконавчої влади – Національна поліція України, однак дотепер відсутній відомчий нормативно-правовий акт, який би детально регламентував повноваження (визначав права та обов'язки посадових осіб органу поліції, у тому числі її різних структурних підрозділів із урахуванням специфіки їх завдань) поліцейських під час організації та проведення масових заходів, зумовлених здійсненням як окремими громадянами, так і їх об'єднаннями права на мирні зібрання. Хоча важливість забезпечення законності, прав і свобод громадян диктує необхідність створення правоохоронних органів (або їх структурних підрозділів), які безпосередньо спеціалізуюватимуться на виконанні вказаних завдань. Звідси, визначальним має бути конституційно сформований та закріплений принцип верховенства права відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави у цілому та її органу – Національній поліції.

Ключовим у реалізації повноважень поліції щодо забезпечення здійснення права на мирні зібрання є наявність інформації про такий захід, його учасників, місце проведення тощо. Відповідно до Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року інформація, яка необхідна для поліції – це соціологічна інформація та інформація про особу. За-значена інформація згідно зі ст. 20, 21 Закону України «Про інформацію» належить до інформації відкритої та інформації з обмеженим доступом, зокрема та, що стосується фізичної особи, а також інформації, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою. У зв'язку ізчим вагомим є зазначення даних про фізичну особу чи юридичну особу суб'єкта здійснення права на мирне зібрання – такої конфіденційної інформації у сповіщенні про проведення мирного зібрання. Однак відсутність законодавчої

норми, яка б встановлювала для суб'єкта здійснення права на мирне зібрання відповідного обов'язку унеможливилює законну вимогу до суб'єкта сповіщення. Зазначену інформацію у межах наявного правового поля повинні подати до органу поліції саме органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування, до яких надійшло відповідне сповіщення.

Під час здійснення суб'єктом його права на мирне зібрання для поліції важливим є уникнення можливих розрізнених (поодиноких) та масових порушень публічного (громадського порядку), які також можуть призвести до порушення прав, свобод, інтересів фізичних і юридичних осіб, інтересів суспільства та держави. У цьому напрямку важливим є з'ясування настроїв суб'єктів здійснення права на мирне зібрання, як окремих їх організаторів, так й ініціативних груп, а також спроможності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади забезпечити здійснення права на мирне зібрання шляхом відведення відповідної території чи приміщення, організації роботи відповідних комунальних служб, котрі забезпечать підготовку та прибирання територій, вивезення побутових відходів, що можуть утворитися у результаті проведення мирного зібрання, а також забезпечення учасників заходу електроенергією (за необхідності), залучення суб'єктів господарювання, які надають послуги у цій сфері, щодо встановлення сцен, участі у заходах відомих у регіоні, країні політичних, громадських діячів, діячів мистецтва тощо, а також залучення до організації та проведення мирних зібрань інших екстрених служб, зокрема представників підрозділів Державної служби надзвичайних ситуацій, служби екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, створення майданчиків для розміщення транспорту, підходу та відходу учасників, глядачів, безперешкодного руху перехожих, знаходження відпочиваючих (якщо мирні зібрання проводяться у зонах відпочинку) тощо.

Очевидно, що встановлення порушених питань є можливим під час спілкування з суб'єктом здійснення права на мирні зібрання, ініціативними групами, посадовими особами органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію» поліція може застосовувати такий превентивний захід, як опитування особи. Згідно зі ст. 33 цього ж Закону поліцейський може опитати особу, якщо існує достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських повноважень. Отже, виходячи з наявних нормативно-правових актів, поліція має право опитувати громадян для з'ясування необхідних для виконання поліцією завдань під час підготовки та здійснення суб'єктами їх права на мирні зібрання.

Наступним кроком є встановлення місця проведення мирного зібрання. На цьому етапі поліція повинна встановити, чи буде обмежувати ся рух транспорту (доцільність такого обмеження у інтересах публічного порядку та безпеки) та чи прийнято відповідні рішення органами місцевого самоврядування або виконавчої влади, які повноважені на прийняття таких рішень. Окрім цього, необхідно детально вивчити місце проведення мирного зібрання – чи відповідає воно

безпеці учасників, а також уточнити потенційні загрози його проведенню, розпочинаючи від проживання у зоні проведення зібрання осіб, які схильні до протиправної поведінки, які можуть дезорганізувати учасників та глядачів такого зібрання, що призведе до порушень законності, закладів торгівлі, де учасники та глядачі можуть придбати алкогольні напої, вжиття яких може спотворити свідомість учасників, ініціаторів, випадкових спостерігачів, що у свою чергу може призвести до загроз не лише публічному (громадському) порядку, а й здоров'ю та життю окремих громадян, тощо.

Огляд такого місця не може здійснюватися відповідно до норм Кримінального процесуального кодексу, а також Кодексу України про адміністративні правопорушення з декількох причин: по-перше, відсутні підстави для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, а у рамках адміністративного провадження взагалі відсутня така процесуальна дія, як огляд території (приміщення), місця події. Проаналізувавши норми Закону України «Про Національну поліцію», також виявляємо, що відсутній такий превентивний захід, як огляд території чи приміщення. Як наслідок, доходимо висновку, що поліція не уповноважена на проведення процесуальної дії – огляду місця проведення мирного зібрання. На жаль, відомчі нормативно-правові акти також не регламентують вказану дію, метою якої є рекогносцирування території.

Як наслідок, проведення такого огляду чи обстеження суперечить принципу законності діяльності поліції, який встановлений у ст. 8 Закону України «Про Національну поліцію», згідно до якого поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

На підставі проведених заходів та отриманої інформації прогнозуються можливі варіанти розвитку ситуацій, що можуть негативно впливати на стан правопорядку, а також дії поліцейських в умовах, що ускладнюють оперативну обстановку. Наступне, що слід зробити на підготовчому етапі – здійснити загальний розрахунок сил та засобів, що залучатимуться до забезпечення правопорядку під час мирного зібрання. Тут слід визначитися із кількістю особового складу поліції, який залучатиметься, доцільності залучення членів громадських формувань з охорони громадського порядку відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 року. У подальшому слід визначити підрозділи поліції, поліцейські яких будуть задіяні: поліцейські секторів превенції, секторів реагування патрульної поліції, ювенальної поліції, дільничних офіцерів поліції, вибухо-технічних та кінологічних служб, задіяння працівників ізоляторів тимчасового тримання затриманих та взятих під варту осіб, конвоїрів, оперативного складу кримінальної поліції, кадрового забезпечення, моніторингу, безпосередньо керівництва відділу (відділення) поліції тощо, а також необхідності створення та розгортання діяльності оперативного штабу як органу управління нарядами та резервів. Наступним є визначення чисельності особового складу поліції, який слід залучити до несення служби з охорони публічного порядку та безпеки, аби зазначена кількість була необхідною і достатньою для виконання

поставлених завдань та якісного реагування на ускладнення оперативної обстановки.

Маємо зазначити, що чинне законодавство України, яке регламентує порядок підготовки, проведення масових заходів, потребує негайного вдосконалення. Звідси постає два напрямки вирішення окресленого питання, а саме: 1) нормативно-правовий; 2) організаційно-прикладний. Перший напрям подолання цієї проблеми, на нашу думку, має полягати у прийнятті уніфікованого нормативно-правового акта, який би передбачав типовий план забезпечення громадського порядку та безпеки громадян під час масових заходів, до якого слід включити приблизні розрахунки сил та засобів, необхідних для забезпечення громадського порядку та безпеки громадян з розрахунку на 100, 1 000, 5 000, 10 000, 50 000, 100 000 глядачів та учасників, з урахуванням місць та об'єктів проведення таких заходів (закритий об'єкт – приміщення, стадіон; відкриті території – площі, вулиці, сквери, парки – в межах міста, території за межами населених пунктів). Організаційно-прикладний напрямок має віднайти свою реалізацію у суто виконавчій сфері, пов'язаній із підготовкою та проведенням масових заходів. У цьому разі цілком виправданим з огляду на дотримання вимог безпеки громадян стане наявність обов'язковості прийняття на обслуговування території, де проводитимуться заходи, органом Національної поліції, на території оперативного обслуговування якого має відбутися даний захід, що полягатиме у рекогносцировці території та підписанні акта про стан та можливості забезпечення громадського порядку та безпеки громадян, на підставі якого комісія має приймати рішення про можливість проведення заходів.

Наступним етапом підготовки поліції до несення служби із забезпечення правопорядку під час проведення масових зібрань є навчання та підготовка окремих поліцейських та нарядів поліції при виникненні нестандартних ситуацій, визначення конкретних завдань керівникам секторів, нарядів, окремим поліцейським, їх взаємодії. Неабияким значущим елементом підготовки поліції до забезпечення публічного порядку та безпеки під час масових зібрань є визначення засобів, якими будуть екіпіровані поліцейські та які будуть використовуватися поліцією під час виконання ними поліцейських послуг. Це і транспорт, який використовуватиметься, і засоби зв'язку, озброєння, вогнепальна зброя та боєприпаси, спеціальні засоби пасивної та активної оборони тощо. Слід приділяти увагу перевірці знань порядку та підстав застосування спеціальних засобів, а також професійного спілкування з учасниками мирних зібрань.

Зрештою важливим на етапі підготовки є визначення заходів контролю за підготовкою до несення служби із забезпечення публічного порядку та безпеки й безпосереднім несенням служби поліцейськими.

Завершальним етапом є розроблення письмового плану забезпечення публічного порядку та безпеки під час проведення масового зібрання конкретної форми, до якого додаткового розробляється план-схема, де відображається характеристика місцевості, маршрути слідування учасників, можливі маршрути відводу учасників заходу, виводу порушників із натовпу, план-розстановка, в

якому відображаються місця розташування нарядів поліції, сил та засобів, інших спеціальних та екстрених служб, система їх взаємодії, схеми зв'язку, а також детальні плани-схеми окремих місць чи об'єктів проведення заходів. Зазначена наочна інформація дозволяє доступно роз'яснити поліцейським їх сектори діяльності, завдання, маршрути руху тощо.

Наступним етапом є безпосереднє забезпечення правопорядку під час мирного зібрання. Враховуючи всі вжиті заходи на підготовчому етапі, на практичному етапі реалізації заходів найважливішим є ефективне, оперативне управління нарядами, вміле маневрування ними, із забезпеченням тим самим припинення будь-яких замахів на громадський порядок, життя, здоров'я, права, свободи та інтереси людини і громадянина. У контексті сказаного важливим є ведення відео-фіксації мирного зібрання.

Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію» поліція може застосовувати такий превентивний захід, як застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото і кінозйомки, відеозапису, засобів фото і кінозйомки, відеозапису. Більш детально порядок застосування даного превентивного заходу визначено у ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію». Отже, законом дозволено здійснювати відео-фіксацію під час мирних зібрань, однак обов'язковою умовою здійснення такої фіксації є наявність розміщеної на видному місці інформації про здійснення відео-зйомки. Зазначене попередження є необхідним з огляду на ч. 1 ст. 307 Цивільного кодексу України, котра зазначає, що фізична особа може бути знята на фото, кіно, теле чи відеоплівку лише за її згодою. Згода особи на знімання її на фото кіно, теле чи відеоплівку припускається, якщо зйомки проводяться відкрито на вулиці, на зборах, конференціях, мітингах та інших заходах публічного характеру. Однак особа може висловити свою незгоду із її фото-відео-фіксацією. Окрім цього, встановлення відеокамер повинно бути стаціонарним або ж бути елементом однострою поліцейських. Лише за таких умов здійснення відеозапису буде законним.

Зазначимо, що дисонанс понять «публічний порядок» та «громадський порядок» набув свого апогею зі створенням Національної поліції України, завданням якої стало забезпечення саме публічної безпеки і порядку (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію»). Це все при тому, що норми Кримінального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення перебувають на сторожі саме громадського порядку та безпеки.

Активне застосування в тексті Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року термінів «публічний порядок», «публічна безпека» (ст. 1, 2, 9, 15, 16, 18, 22, 23, 26, 30, 36, 40, 41, 45, 86) суттєво дисонує із практикою вживання усталених термінів в існуючому масиві чинних законодавчих і підзаконних актів, починаючи з Конституції і кодексів України аж до ряду інших законів, що містять згадку про «громадський порядок» і «громадську безпеку». Цікаво, що у Положенні про патрульну службу МВС, затвердженому наказом Міністерства внутрішніх справ України у той же день, коли був

прийнятий вище згаданий Закон – 2 липня 2015 року, – безсистемно в різних контекстах застосовуються поняття і «публічний порядок», і «громадський порядок», і «громадська безпека». Однак норми Цивільного кодексу України також почали рясніти поняттям «публічний порядок», наприклад ст. 228 Цивільного кодексу України.

Підсумовуючи все вищесказане, наголосимо на тому, що відсутність однозначних підходів до використання юридичної термінології у нормах чинного законодавства не свідчить про досвід та всебічну розвиненість законодавця, а привносить фактор нерозуміння норм суб'єктами, які їх застосовують, викликають плутанину, наслідком якої є неправильне застосування норм позитивного права та порушення його приписів, що тягне за собою юридичну відповідальність того чи іншого виду.

Перейдемо до безпосереднього розгляду питання про порядок встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань.

Виходячи із предметної юрисдикції, визначеної у ч. 2 ст. 20 Кодексу адміністративного судочинства України, а також ураховуючи положення ч. 1 ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування мають право звернутися до окружного адміністративного суду з адміністративним позовом про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань. Розібравшись із предметною юрисдикцією судів щодо розгляду адміністративних позовів про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, дослідимо інстанційну підсудність. Виходячи із приписів ст. 22 та ч. 1 ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України вказану категорію справ вирішують місцеві адміністративні суди, якими є окружні адміністративні суди.

Наступним, що необхідно з'ясувати – це територіальна підсудність таких справ. Оскільки у справах про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань відповідачем є не орган публічної влади, а фізична особа, їх об'єднання чи юридична особа, розглянемо з огляду на цю особливість даної категорії справ, їх територіальну підсудність.

Позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем її проживання або перебування, якщо інше не передбачено Кодексом адміністративного судочинства України. Позови до юридичних осіб пред'являються в суд за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, якщо інше не передбачено Кодексом адміністративного судочинства України (ст. 26 Кодексу адміністративного судочинства України).

Територіальна підсудність справ про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань нерозривно пов'язана із стороною відповідача у адміністративному процесі даної категорії справ. За загальним правилом у адміністративних справах відповідачем є суб'єкт владних повноважень. У даній категорії справ відповідачем є громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є

суб'єктами владних повноважень. У зв'язку із цим п. 4 ч. 4 ст. 46 Кодексу адміністративного судочинства України говорить про те, що громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо). Знов таки зазначене положення ст. 46 Кодексу адміністративного судочинства України також містить у собі певні протиріччя навіть із конституційними положеннями, адже ст. 39 Конституції України надає відповідне право на мирне зібрання саме громадянам, а не фізичним особам, що підкреслює їх особливий правовий зв'язок із державою, у якій проводитиметься відповідне мирне зібрання у формі зборів, мітингів, походів чи демонстрацій і «тощо». Хоча системно підходячи до розуміння прав громадян, іноземців та осіб без громадянства слід не забувати положення ст. 26 Конституції України, у якій мовиться про те, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Відсутність обмеження для іноземців та осіб без громадянства на здійснення права на мирні зібрання, дає право вказаним категоріям осіб мати таке суб'єктивне право, як право на мирні зібрання, за винятком тих випадків коли таке право можуть здійснювати виключно громадяни України (наприклад, під час агітації у виборчому процесі).

Однак, для визнання наявності відповідних загроз інтересам національної безпеки чи громадського порядку необхідні відповідні аргументи, докази, які повинна надати у відповідності до ст. 77 Кодексу адміністративного судочинства України сторона позивача. А це все потребує часу, оскільки, як нами зазначалося раніше, потребує залучення і опрацювання відомостей саме уповноваженими правоохоронними органами тощо (про здійснення права на мирне зібрання суб'єкт не зобов'язаний подавати таку інформацію безпосередньо правоохоронним органам). Це зумовлює тривалу процедуру взаємовідносин органів виконавчої влади, місцевого самоврядування між собою та з правоохоронними органами, які у свою чергу також повинні провести ряд заходів, аби надати об'єктивну інформацію про наявність чи відсутність загроз, які можуть стати підставою для обмеження конституційного права на мирні зібрання. Зумовлюється це й тим, що у більшості підрозділів поліції (не будемо говорити про територіальні органи поліції, оскільки постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 730 «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» останні утворені виключно в областях) немає підрозділів із забезпечення публічної безпеки та порядку під час мирних зібрань чи масових заходів. Адже ми хочемо жити у незалежній, демократичній, соціальній, правовій державі, де визнається і діє принцип верховенства права, а

людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а тому неприпустимий формальний підхід до визначення реальних загроз інтересам національної безпеки чи громадського порядку, оскільки це може призвести до необґрунтованого, а відповідно – незаконного обмеження конституційного права на мирні зібрання.

Підводячи підсумок дослідженню цього питання, наголосимо, що рішення судів з такого виду адміністративних справ підлягають негайному виконанню. Адже ст. 382 Кримінального кодексу України встановлює кримінальну відповідальність за умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набрали законної сили, або перешкоджання їх виконанню. У справах про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань такий спосіб, як негайність виконання постанови суду, досить часто є формальним. Крім того, дії посадових осіб, які «гальмують» виконання таких рішень судів можуть бути визнані незаконними, а особи понести юридичну відповідальність.