

**Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет
Юридичний факультет
Кафедра конституційного, адміністративного та фінансового права**

П'ЯТНИЧКА Михайло Васильович

**Правове регулювання реалізації права на мирні
зібрання / Legal regulation of the right to peaceful assembly**

**спеціальність: 081 – Право
магістерська програма – Право**

Магістерська робота

Виконав студент групи ПРм-21
М.В. П'ятничка

Науковий керівник:
к.ю.н., доцент Т.О. Цимбалістий

Магістерську роботу допущено
до захисту:
«___»_____2018р.

Завідувач кафедри
д.ю.н., доцент С.К. Гречанюк

ТЕРНОПІЛЬ – 2018

РЕЗЮМЕ

Магістерська робота містить 104 сторінки, список використаних джерел із 86 найменувань.

Метою дослідження є комплексний аналіз механізму функціонування конституційно-правового інституту мирних зібрань, а також визначення можливості вирішення політико-правових та інших проблем, пов'язаних з правовим регулюванням організації і проведення мирних зібрань.

Об'єктом дослідження є право на мирні збори як невід'ємна складова системи прав людини та істотна характеристика демократії та громадянського суспільства.

Предметом дослідження є вітчизняне правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання, історичний та міжнародний досвід у цій сфері.

Одержані висновки та їх новизна: доцільність використання єдиного поняття «мирні зібрання» для узагальненої характеристики зборів, мітингів, походів, демонстрацій; з урахуванням і на основі проектів законів України про мирні зібрання, які висувалися протягом 1999-2017 рр. та їх критики з боку науковців, посадовців та незалежних експертів найближчим часом слід прийняти окремий спеціальний закон про мирні зібрання, який відповідав би європейським демократичним стандартам у цій сфері.

Ключові слова: мирні зібрання, мирні збори, конституційний лад, політичні права.

RESUME

Master's thesis contains 104 pages, a list of used sources of 86 titles.

The purpose of the study is the complexity of the mechanism of the functioning of the constitutional-law institute of peaceful gatherings, as well as the possibility of resolving political issues and other problems associated with the effective organization of the organization and the conduct of peaceful gatherings.

The object of research is the right to peaceful assembly as an integral part of the system of human rights and the essential character of the dikoratiya and the gromadian society.

The prime ministry is the domestic research and development of the resolution of the constitutional law on peaceful assembly, historical and international experience in this sphere.

The obtained conclusions and their novelty: the expediency of using the unified concept of "peaceful assembly" for the general characteristics of meetings, rallies, campaigns, demonstrations; with urakhovannya and on the basis of the protocols of the Ukranean conventions on peaceful gatherings, which were put forward during 1999-2017, and their criticisms by nauquists, residents and non-governmental eexperts, in the nearest chasse, should be taken by the special span of peaceful assembly, which would correspond to the European démocratic stanardt in this the sphere.

Key words: peaceful gatherings, peaceful assembly, constitutional system, political rights.

АНОТАЦІЯ

П'ятничка М. Правове регулювання реалізації права на мирні зібрання. – Рукопис.

Дослідження на здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальністю 081 - Право. - Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2018.

Робота присвячена комплексному аналізу теоретичних і політико-правових аспектів інституту мирних зібрань. Дослідження охоплює аналіз права на мирні зібрання в системі прав і свобод людини і громадянина, механізму реалізації права на мирні зібрання. В роботі досліджуються історія правового регулювання права на мирні зібрання, право на мирні зібрання як різновид політичних прав і свобод, поняття і сутність права на мирні зібрання, шляхи забезпечення та проблеми реалізації права на мирні зібрання.

SUMMARY

Pyatnichka M. Pravovye the resolution of the resolution to the peaceful assemblies. - The manuscript.

Research on obtaining an educational qualification level "Master" in the specialty 8.03040101 - Jurisprudence. - Ternopil National Economic University, Ternopil, 2018.

The work is devoted to the complex analysis of the theoretical and politico-legal aspects of the Institute of Peaceful Collections. The research covers the analysis of the practice of peaceful assembly in the system of human rights and freedoms, and the mechanism of the realization of peace and reconciliation. The paper examines the history of practical adjustment of the law on peaceful assembly, on peaceful assembly as a kind of political rights and freedoms, the concept and essence of the right to peaceful assembly, the ways of understanding and the problems of the resolution of the law on peaceful assembly.

Зміст

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ I. ПРАВО НА МИРНІ ЗІБРАННЯ	
В СИСТЕМІ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА	
1.1. Історія правового регулювання права на мирні зібрання.....	10
1.2. Право на мирні зібрання як різновид політичних прав і свобод.....	21
1.3. Поняття і сутність права на мирні зібрання.....	27
1.4. Суб'єкти реалізації права на мирні зібрання.....	33
Висновки до розділу I.....	35
РОЗДІЛ II. МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ	
2.1. Засади міжнародно-правового регулювання права на мирні зібрання.....	37
2.2. Правова регламентація права на мирні зібрання за законодавством України	46
Висновки до розділу II.....	66
РОЗДІЛ III. ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ	
3.1. Відповідальність за порушення законодавства про мирні зібрання як гарантія його реалізації.....	68
3.2. Перспективи удосконалення правового регулювання реалізації права на мирні зібрання	74
Висновки до розділу III.....	89
ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ.....	91
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	96

ВСТУП

Актуальність теми. Україна - суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава, що прагне стати рівноправним членом Європейської спільноти. Незважаючи на досить широке міжнародне визнання та закріплення в нормативних документах, право на мирні зібрання на національному рівні потребує законодавчого регулювання. На сьогодні декларативність ст. 39 Конституції України та відсутність спеціального закону сприяють численним зловживанням як з боку органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, так і з боку громадян.

Мирні зібрання сьогодні становлять невід'ємну частину суспільного політичного життя та мають виключне значення для розбудови вітчизняного демократичного державного режиму. Події жовтня-грудня 2004 р., листопада 2013-лютого 2014 років, масове мирне використання в останні роки зборів, мітингів, наметових містечок, пікетів та демонстрацій різними політичними силами та в рамках громадських ініціатив свідчать про те, що навіть за умови недосконалих правових механізмів як влада, так і інституції громадянського суспільства, суспільство в цілому навчилися сприймати зібрання як необхідну та невід'ємну рису цивілізованого політичного діалогу.

Розбудова в Україні громадянського суспільства та розвиток демократичних інституцій ставить перед наукою конституційного права нові завдання у сфері феномену мирних зібрань (зборів), права на зібрання та механізмів його реалізації. Це вимагає детального дослідження та вдосконалення правового забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні.

Теоретичною основою цього дослідження стали праці відомих вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі теорії держави і права, конституційного права. Проблемами правового забезпечення мирних зібрань займалися М.О. Баймуратов, О.В. Васьковська, М.М. Денісова, Р.М. Мельник, С.М. Міщенко, П.М. Рабінович та ін. Дослідження конституційно-

правової природи мирних зібрань було б неможливим без урахування теоретичних розробок у сфері прав людини, історичного та іноземного досвіду у сфері мирних зборів.

Нормативно-правову базу дослідження становлять конституційно-правові акти, які визначають і регулюють порядок організації і проведення мирних зібрань, зокрема Конституція України, міжнародно-правові акти, закони, підзаконні нормативно-правові акти.

Метою дослідження є комплексний аналіз механізму функціонування конституційно-правового інституту мирних зібрань в Україні та зарубіжних країнах, а також визначення на цій основі можливості використання досвіду цих держав у вирішенні численних політико-правових та інших проблем національного державотворення, пов'язаних з правовим регулюванням організації і проведення мирних зібрань.

Враховуючи мету, що стоїть перед автором, можна сформулювати такі **основні завдання** магістерської роботи:

- дослідити історію правового регулювання права на мирні зібрання;
- проаналізувати право на мирні зібрання як різновид політичних прав і свобод;
- визначити поняття і сутність права на мирні зібрання;
- охарактеризувати засади міжнародно-правового регулювання права на мирні зібрання;
- проаналізувати правове регулювання права на мирні зібрання за законодавством України;
- визначити гарантії його реалізації права на мирні зібрання;
- охарактеризувати відповідальність за порушення законодавства про мирні зібрання;
- визначити перспективи удосконалення правового регулювання реалізації права на мирні зібрання.

Об'єктом дослідження є право на мирні збори як невід'ємна складова системи прав людини та істотна характеристика демократії та громадянського суспільства.

Предметом дослідження є вітчизняне правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання, історичний та міжнародний досвід у цій сфері.

Основними **методами дослідження**, які були використані при написанні роботи, є історико-правовий, порівняльний, а також метод системного аналізу.

Наукову новизну дослідження проблеми становлять такі важливі для розвитку науки і державотворчої практики положення, висновки та рекомендації:

- право на мирні зібрання закріплюється у конституційному праві майже усіх держав, але фактично реалізується виключно за умови демократичного режиму;
- мирне зібрання - це колективний, мирний, доступний кожному публічний захід, що проводиться з метою формування та (або) висловлення позиції щодо різноманітних питань суспільного життя, привернення уваги громадськості, підтримки, захисту або висловлення протесту щодо будь-яких рішень державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій всіх форм власності, що проводиться у передбачених законодавством України формах;
- доцільність використання єдиного поняття «мирні зібрання» для узагальненої характеристики зборів, мітингів, походів, демонстрацій;
- ознаками правового механізму реалізації права на мирні зібрання є: короткий термін повідомлення про мирні зібрання; можливість проведення певних зібрань без попереднього дозволу; відсутність відомчих чи локальних актів, які б обмежували право на мирні зібрання; закріплення спеціальної відповідальності за незаконне обмеження цього права;

- з урахуванням і на основі проектів законів України про мирні зібрання, які висувалися протягом 1999-2017 рр. та їх критики з боку науковців, посадовців та незалежних експертів найближчим часом слід прийняти окремий спеціальний закон про мирні зібрання, який відповідав би європейським демократичним стандартам у цій сфері;

- необхідність скасування ст. 185-2 Кодексу про адміністративні правопорушення, як такої, що не відповідає сучасним реаліям і демократичним традиціям.

Практичне значення роботи полягає у можливості використання результатів дослідження у сферах законотворення та організації і проведення мирних зібрань. Крім того, результати дослідження можуть бути використані для подальших наукових досліджень та у навчальному процесі.

Структура і обсяг магістерської роботи. Дослідження складається із вступу, трьох взаємопов'язаних між собою розділів, що включають в себе вісім підрозділів, та висновків. В кінці роботи наводиться список використаних джерел. Робота розміщена на 104 сторінках.

РОЗДІЛ І

ПРАВО НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В СИСТЕМІ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

1.1. Історія правового регулювання права на мирні зібрання

Право на свободу зібрань вперше знайшло своє відображення у публічному праві в країнах Західної Європи наприкінці XVII ст., а у XVIII – XIX ст. стало традиційним для конституційних. Правове регулювання проведення мирних зібрань у західноєвропейських державах до початку XX ст. здійснювалося, виходячи з конкретних політичних умов та не мало довгострокового характеру; у наступному інститут права на мирні зібрання розвивався як в умовах «традиційних демократій», так і в сучасних демократичних державах Центральної та Східної Європи.

Знаходження земель України в XVIII-XIX ст.ст. у складі імперій з поліцейським режимом не сприяло населенню у реалізації права на мирні зібрання. Так, до 1905 р. законодавство Російської імперії взагалі не визнавало за громадянами ніякого права на проведення публічних зібрань, тим більше, з політичними цілями. В 1890 р. був ухвалений Статут про попередження і припинення злочинів у ст. 111 якого встановлювалася заборона сходбищ та зібрань для наради або дії, які загрожують загальній тиші і спокою оточуючих, а у ст. 113 зазначалося, що «коли народ збирається у галасливому і безладному скопищі», то поліція повинна змусити натовп розійтися по будинках, а у разі потреби можуть бути покликані війська. Детально також регулювалися законодавцем порядок заклику військ для сприяння цивільним властям (додаток до ст. 541 Зводу губерньських настанов), встановлювалася кримінальна відповідальність за участь в публічному скопищі (ст.ст. 120-123 Кримінального Уложення).

З 1905 р. становище істотно змінюється. Так, відповідно до правил про введення в дію установи Державної Думи і положення про вибори в

Державну Думу від 18 вересня 1905 р., особам, що мали право участі у виборах, а також вибраним вже у вибірники, надано було право скликати в міських поселеннях особливі підготовчі зібрання для наради про гідних бути вибраними особах. Про ці зібрання начальники місцевої поліції сповіщалися за 24 години і могли призначати для присутності в них одного з підвідомчих ним чинів, на вимогу якого зібрання повинні бути негайно закриті. В рамках розбудови засад конституційної монархії указом від 12 жовтня 1905 р. було закріплено право підданих імперії на зібрання. При цьому зібрання ділилися на публічні й не публічні. До публічних були віднесені зібрання «у справах державних, громадських та економічних».

Відповідно до указу від 12 жовтня 1905 р. про їх проведення бажуючі мали письмово заявити начальнику місцевої поліції, ісправнику або відповідній ним посадовій особі не пізніш ніж за три доби до зібрань або до оголошення про проведення зібрань, цей строк зростав до 7 діб якщо зібрання мали бути проведеними «не в місці постійного перебування начальника поліції». Останній мав право заборонити проведення зібрань цілє або предмет занять яких суперечать кримінальним законам або громадської моралі, або проведення яких створює загрозу суспільним спокою та безпеці, або має бути проведено в публічних місцях де проведення зібрань заборонено.

У ч. 7 ст. III правил, затверджених указом від 4 березня 1906 р. зазначалося, що не допускаються публічні зібрання, мета або предмет занять яких суперечать кримінальним законам, або суспільній моральності, або проведення яких загрожує суспільному спокою і безпеці, або відбувається у невстановлених місцях, такі зібрання мали заборонятися начальником місцевої поліції з вказівкою підстави, по якій послідувала заборона. До місць, у яких було заборонено проведення зібрань, відносилися готелі, ресторани, суспільні їдальні, кухмістерські, трактири (п. 4 ст. III правил), а також учбові заклади, крім деяких виключень, і взагалі в закритих приміщеннях, а також

на відстані півверсти від місця дійсного перебування імператора, або від місця засідань Державної Ради і Державної Думи під час їх сесій.

Відповідно до п.п. 12 і 13 ст. III зазначених правил, що особа, на яку покладался нагляд за порядком в зібраннях (голова зібрань), була зобов'язана закрити його на вимогу представника поліції, в одному з наступних випадків:

- коли зібрання явно ухиляються від предмету його занять,
- коли в зібраннях висловлюються думки, збудливі ворожнечу однієї частини населення проти іншої,
- коли в зібраннях проводяться недозволені грошові збори,
- коли в них опиняються особи, які не допускаються в зібрання, після того, як вони не покинуть зібрання, і не будуть з нього видалені,
- коли порядок зібрань є порушеним «бунтівними вигуками, або заявами, вихвалянням, або виправданням злочинів, збудженням до насильства або непокори властям, або ж розповсюдженням злочинних відозв або видань, і унаслідок того зібрання прийняли характер, загрозливий суспільному спокою і порядку».

Якщо вимога представника поліції голові зібрань про необхідність їх розпуску на зазначених підставах не буде виконана останнім, то після двократного попередження представник поліції може закрити зібрання своєю владою. Водночас, як зазначалося у циркулярі від 14 жовтня 1905 р., одиничний бунтівний вигук або заява, тимчасове відхилення зібрань від предмету занять, висловлене ким або думка, що не знайшла собі відгуку, зупинений негайно ж головою збір грошей, розкидання або передача яких або листків або відозв, зміст які не піддано негайному обговоренню, і тому подібні обставини повинні служити лише до посилення уваги присутньої на зібраннях посадової особи, і в крайньому випадку, до звернення його до голови, що наглядає за порядком, або розпорядника із заявою про необхідність відновити порядок [43, с. 67].

Загальна лібералізація у сфері політичних прав того часу зайшла власне відображення й у конституційному проекті М. Міхновського «Основний

Закон Самостійної України» 1905 р. Зокрема, цей документ передбачав у ст. 24 свободу зібрань, яку відмежовував від інших політичних прав, зокрема від право на об'єднання в «спілки та згромадження» (ст. 25 проекту).

Дозвільний характер порядку мирних зібрань, закріплений у наведених актах, був скасований Лютневою революцією, оскільки вже 3 березня 1917 р. у програмі Тимчасового уряду передбачалося забезпечення громадянам свободи зібрань, що й було закріплено в постанові цього уряду від 12 квітня 1917 р. «Про зібрання та союзи». Пункт 1 цього акту встановлював, що усі громадяни «мають право, без особливого на то дозволу, влаштовувати зібрання як в закритому приміщенні так і під відкритим небом», при цьому єдиним обмеженнями цього права була заборона на зібрання на «рейкових шляхах», в інших місцях – зібрання мали проводитися «без перешкод вільному руху», на зібрання «не вправі мати доступ озброєні особи, за винятком тих, ношення зброї якими дозволено законом», тобто підкреслювалася мирність правомірних зібрань. Тимчасовий уряд вперше надав народу свободу зібрань.

У період національно-визвольних змагань українського народу право на мирні зібрання було закріплено у окремих з ухвалених документів та конституційних проектів; у той же час спеціального законодавчого акту з цього приводу не було ухвалено жодною з українських влад 1917-1921 рр. Відповідно до Третього Універсалу від 7 листопада 1917 р. Українська Центральна Рада визнавала, що в Українській Народній Республіці (далі – УНР) «має бути забезпечено всі свободи, здобуті всеросійською революцією», зокрема «свободу зібрань, союзів, страйків», фактично посиляючися на постанову Тимчасового уряду від 12 квітня 1917 р. За ст. 17 Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. «громадянин УНР і ніхто інший на території не може бути обмежений в правах, скільки він не переступає при тім постанов карного права» [25]. У переліку відповідних прав відсутня згадка про право на зібрання, у той же час один з проектів конституції УНР, якій зберігся у архівах, крім вказівок

про право на організацію і на страйк додає ще право «змов» [25], під яким можна розуміти право на зібрання. Безумовно торкалися права на зібрання положення ст.ст. 19, 79-83 Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. у яких встановлювався спеціальний порядок обмеження прав.

Певна частина конституційних актів ухвалених під час визвольних змагань, такі як Тимчасовий Основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії, ухвалений Українською Національною Радою 13 листопада 1918 р., конституційні акти Карпатської України 1938-1939 рр., не містили згадки про право на мирні зібрання, вказуючи лише про найважливіші політичні права, такі як право обирати та бути обраним.

Усі радянські Конституції гарантували трудящим право на мирні зібрання, але ця гарантія може вважатися фіктивною. Так, Конституція СРСР від 5 грудня 1936 р. (й відповідно Конституція УРСР 1937 р., що її дублювала) гарантувала в п. «в» та «г» ч. 1 ст. 125 громадянам СРСР свободу зібрань та мітингів і свободу вуличних рушень та демонстрацій відповідно, але прямо вказувала на необхідність її здійснення «у відповідності із інтересами трудящих та з метою укріплення соціалістичного ладу» [38, с. 10]. Грунтуючись на цій нормі, радянські теоретики прямо визнавали, що в СРСР «здійснення політичних свобод припиняється, коли вони використовуються проти соціалістичного ладу, всупереч суспільним інтересам.

Водночас у ч. 2 наведеної статті Конституції СРСР 1936 р. вказувалося, що ці права громадян забезпечуються наданням «трудящим та їх організаціям ... громадських будівель, вулиць, засобів зв'язку та інших матеріальних умов, необхідних для їх здійснення».

Офіційна пропаганда СРСР мала власне бачення ситуації із правом на мирні зібрання. Як вказувала Програма Комуністичної партії СРСР, свобода зібрань є однією з політичних свобод, які разом із соціальними правами мають формувати соціалістичний демократизм. Це право розглядалося як засіб, інструмент реалізації блока конституційних прав громадян: обирати та

бути обраним в державні органи, приймати участь у всенародних обговореннях та голосуваннях, вносити пропозиції в державні органи та громадські організації. Таке розуміння права на мирні зібрання як другорядного, допоміжного не може бути сприйнятим та обґрунтовано критикується в юридичній літературі. Загалом, інститут права громадян на мирні зібрання радянського періоду при існуванні тогочасної політичної та адекватній їй правовій системі залишався на рівні декларації [12, с. 10].

Але безперечним фактом є те, що радянська влада з перших днів становлення намагалася повністю контролювати будь-які зібрання громадян та запобігати політично небажаним акціям шляхом вжиття адміністративних, кримінальних та суто репресивних заходів. Втім, на території УРСР, за даними Дмитрієва Ю.А. небажані владою зібрання громадян носили у 20-ті роки ХХ ст. доволі масовий характер. Водночас у період з 1929 по 1956 роки жодних відомостей про неофіційні зібрання громадян у радянській та навіть дисидентській пресі немає. Першим доволі серйозними подіями у цьому ракурсі в УРСР слід вважати заворушення в Донецьку, Артемівську та Краматорську в 1962 р., але детальна інформація загального доступу про ті несанкціоновані владою акції громадської активності досі відсутня.

Зростання в 60-ті рр. ХХ ст. кількості несанкціонованих та некерованих офіційною владою мирних зібрань в Україні є пов'язаним із рухом шестидесятників, водночас більшість небажаних владою громадянських виступів того часу відбувалося на офіційно дозволених заходах, в рамках вшанування пам'яті видатних українських діячів культури. Знаковими стали події 22 травня 1967 р. у Києві, коли після затримання декількох осіб під час несанкціонованого владою зібрання та покладення квітів до пам'ятника Т.Г. Шевченку приблизно 200-300 осіб пішли до будівлі Центрального комітету Компартії УРСР для висловлення протесту та звільнення затриманих, проти демонстрантів була задіяна пожежна техніка. Втім, протидія влади та ужорсточення кримінального законодавства призвели до того, що в Україні «національний рух у кінці 70-х початку 80-х років повернувся від відкритих

організацій до підпільних» та несанкціоновані владою мирні зібрання фактично не проводилися. Ситуація змінилася під час так званої «перебудови», що було пов'язано з лібералізацією режиму СРСР. Так, у грудні 1988 р. мешканці м. Львів на стихійних мітингах прийшли до ідеї створення Народного фронту, за сприяння маніфестантів було звільнено керівництво міського комітету ЛКСМ Української РСР [32, с. 47].

Весь цей час право на зібрання, мітинги, вуличні походи та демонстрації було формально гарантованим у ст. 50 Конституції СРСР. Водночас не існувало навіть формального закріплення механізму реалізації відповідного права, не було й спеціальної відповідальності за незаконні мирні зібрання; відповідні особи притягувалися до відповідальності за хуліганство, антирадянську агітацію або участь в масових безпорядках. Як відзначають автори часі перебудови, «лише коли в ряді регіонів країни пройшла хвиля стихійних мітингів та демонстрацій, місцеві органи державної влади стали приймати різноманітні «тимчасові правила», «примірні положення». Водночас практика застосування цих актів «мала чітко витриману тенденцію до «дозованого» використання громадянами мітингів, демонстрацій, як форми політичної участі».

У той період Президією Верховної Ради СРСР був ухвалений Указ від 28 липня 1988 р. № 9306 «Про порядок організації й проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій у СРСР», що мав метою уніфіковане регулювання порядку організації та проведення масових заходів громадсько-політичного характеру [40].

У цьому акті згадувалося про гарантування відповідного права громадянам Конституцією СРСР та вказувалося, що здійснення відповідних політичних прав забезпечується «наданням трудящим та їх організаціям громадських будівель, вулиць, площ та інших місць». Відповідно до його ст. 1, 2 про проведення мітингу, зібрань, вуличних рухів або демонстрацій уповноважені «трудова колективів підприємств, установ та закладів, органів кооперативних та інших громадських організацій, громадської

самодіяльності та окремих груп громадян» мали зробити письмову заяву у виконавчий комітет відповідної місцевої ради не пізніше ніж за десять діб до наміченої дати проведення зібрань. У заяві мали вказуватися форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку та закінчення, приблизну кількість учасників, прізвища, ім'я, по батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання та роботи (навчання), дата подання заяви [40].

Виконавчий комітет мав право заборонити проведення мирних зібрань за умови, якщо мета їх проведення суперечить вимогам Конституції СРСР або республіканської Конституції, та якщо воно загрожує «громадському порядку та безпеці громадян». Організатори та учасники мирних зібрань під час їх проведення були зобов'язані дотримуватись «радянських законів та громадського порядку», учасникам також було заборонено мати при собі зброю або «спеціально підготовлені або пристосовані предмети, які можуть бути використані проти життя та здоров'я людей, для заподіяння матеріальної шкоди державі, громадським організаціям та громадянам» [40].

Відповідно до пп. 5-7 указу від 28 липня 1988 р. державні та громадські організації, посадові особи та громадяни не мали права протидіяти проведенню легальних мирних зібрань. При цьому мирні зібрання були повинні припинятися на вимогу представників органів влади за умови, якщо вони є нелегальними (тобто проводяться без подання заяви або після винесення рішення про їх заборону) або якщо під час їх проведення був порушений встановлений порядок чи виникла загроза життю та здоров'ю громадян, порушення громадського порядку.

Виконавчі комітети того періоду забороняли проведення мирних зібрань «з надуманих, таких що не передбачені законодавством, засад», зокрема, голова Ленінського районного виконкому м. Києва взагалі заборонив у 1988 р. проведення на території району будь-яких мітингів. Це призвело до додаткових обмежень права на мирні зібрання в Українській РСР, шляхом встановлення кримінальної та адміністративної

відповідальності. Президією Верховної Ради Української РСР у цьому контексті, «з метою забезпечення громадського порядку, охорони прав та інтересів громадян під час проведення масових заходів» було ухвалено указ від 3 серпня 1988 р. № 6347-XI «Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зібрань, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» [48], затверджений Законом Української РСР № 6831 від 12 листопада 1988 р.

Даний акт встановлював адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення зазначеного порядку, але жодного припису щодо додаткового регламентування порядку мирних зібрань не містив. Цікаво, що відповідно до п. 10 зазначеного акту, його вимоги не поширювалися на зібрання та мітинги «трудова колективів та громадських організацій, що проводяться у відповідності до законодавства, їх уставів та статутів» [48]. Такий припис, на нашу думку, прямо націлював дію указу на запобігання та покарання так званих «неформальних» мирних зібрань, на відміну від офіційних мітингів та демонстрацій.

Відповідно до чч. 1-2 ст. 1 цього акту, порушення порядку організації або проведення зібрань, мітингів, вуличних походів і демонстрацій тягнуло за собою попередження або накладення штрафу в розмірі до трьохсот карбованців, а «у виняткових випадках, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи порушника застосування цих заходів буде визнано недостатнім», – адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб. Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення або вчинені організатором зібрань, мітингу, вуличного походу, демонстрації, тягнули за собою накладення штрафу в розмірі до однієї тисячі карбованців, або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб. На думку авторів того часу, наявний у цих нормах акцент на відповідальність організаторів незаконних зібрань був «повністю виправданим» [48].

Відповідно до ст. 2 указу від 3 серпня 1988 р., протокол про це адміністративне правопорушення мав складатися уповноваженою службовою особою органу внутрішніх справ (міліції) або службовою особою, уповноваженою на те виконавчим комітетом місцевої Ради народних депутатів. Особи, затримані за порушення порядку організації і проведення зібрань, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, мали триматися до розгляду справи народним суддею в місцях тримання затриманих, а справи про їх порушення повинні були розглядатися протягом трьох діб народним суддею одноособово.

При винесенні постанови про накладення адміністративного стягнення народний суддя був вправі «зобов'язати порушника, який не є жителем даної місцевості, залишити її», це розпорядження виконувалося у спеціальному порядку, визначеному міністерством внутрішніх справ СРСР за погодженням з міністерствами юстиції і фінансів СРСР, відповідні витрати стягувалися з правопорушника. Зазначені норми створили склад ст. 185-1 Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення 1984 р., водночас необхідні зміни були внесені до ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст. 27, ст. 221, п. 1-1 ст 255, п. 1 ч. 2 ст. 262, чч. 1 та 3 ст. 263 вказаного кодексу. Слід зазначити, що відповідний склад правопорушення існує і у чинній редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення, але санкція є пом'якшеною, порівняно з 1989 р.; так, скасовано можливість притягнення правопорушника до арешту без умови рецидиву або організації зібрань громадян, дещо знижені (у споживчому еквіваленті) фінансові штрафні санкції, хоча у період 1993-1997 рр. вони взагалі були мінімальними внаслідок інфляції.

Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 3 серпня 1988 р. № 6347-ХІ також доповнив Кримінальний Кодекс Української РСР, ухвалений 1960 р., статтею 187-4 «Порушення порядку організації і проведення зібрань, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», яка передбачала кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк до шести місяців, виправних робіт на строк до одного року, або штрафу від двохсот до

чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати за відповідні правопорушення, вчинені організатором зібрань, мітингу, вуличного походу або демонстрації протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення за такі ж дії. Розслідування зазначених злочинів покладалося на слідчий апарат МВС. Ця норма діяла аж до вступу в силу Кримінального кодексу України 2001 р., та була також спеціально скасована Законом України від 24 жовтня 2002 р. № 200-IV.

Слід вказати, що в окремих випадках, особливо у період 1989-1991 рр. особи притягувалися до відповідальності за ст. 187-4 Кримінального кодексу з політичних міркувань, про що, зокрема, свідчить текст указу Президії Верховної Ради Української РСР від 25 серпня 1991 р. № 1433-XII про застосування амністії «по кримінальних справах, порушених в умовах найбільш гострого протистояння різних соціально-політичних сил при визначенні шляхів утворення української державності» стосовно громадянина Лупиноса А.І., звинувачуваного саме по ст. 187-4 Кримінального кодексу Української РСР.

Підсумовуючи, слід прийти до висновку, що створення механізмів реалізації права на мирні зібрання для України розпочалося на початку ХХ ст. та до ухвалення нової Конституції України відбувалося на засадах імперського російського або радянського союзного законодавства, вплив останнього відчутний для вітчизняного права і досі. Можна виокремити наступні періоди регламентації цього права:

- період 1905-1917, коли механізм проведення мирних зібрань мав дозвільний характер, під патронатом МВС;
- період 1917-1921, коли відсутність ефективної державної влади сприяла вільній реалізації вказаного права;
- період 1921-1988 рр., під час якого право на мирні зібрання було закріплено в радянських конституціях, але державна політика фактично унеможлиблювала проведення «небажаних» для себе зібрань;
- період 1988-1996 рр., коли порядок мирних зібрань мав дозвільний

характер, в рамках діяльності виконавчих органів місцевих рад та ґрунтувався на знов ухвалених актах СРСР, була запроваджена адміністративна та кримінальна відповідальність за порушення встановленого порядку мирних зібрань;

- період з 1996 р., коли у сфері права на мирні зібрання в Україні стали чинними демократичні конституційні та міжнародні стандарти, розпочалися процеси розробки профільного законодавства [12, с. 67].

Отже, слід сподіватися, що в майбутньому нові наукові розвідки у цій сфері дозволять створити належні умови для ефективної реалізації встановленого статтею 39 Конституції України права на мирні зібрання.

1.2. Право на мирні зібрання як різновид політичних прав і свобод

Право на мирні зібрання належить до такого загальноюридичного феномену як права людини. Останні в правовій літературі визначаються по-різному. Так, Скакун О.Ф. визначає основні права людини, як правові можливості (міри свободи) особи, які здатні забезпечити її розвиток у конкретно-історичних умовах, які є закріпленими у якості міжнародних стандартів як загальні та рині для усіх людей та гарантовані законами держави, як невідчужувані [80, с. 228].

У цілому погоджуючись із вказаними міркуваннями стосовно природи прав людини додамо, що зазначена категорія у англійській мові «human rights» має дослівний переклад як «людські права», тому вважаємо некоректним аналізувати зазначений феномен виходячи з базових категорій «права» та «людина» чи «особа». Як ми далі побачимо, подібне зауваження має доволі велике значення саме у контексті права на мирні зібрання.

Особливо складним питанням є класифікація прав людини за певними критеріями; наприклад Рабінович П.М. вважає, що загальносоціальні права за значенням для їх носіїв можна поділити на основні та неосновні; за характером, способом здійснення – на активні та пасивні; за суб'єктом

складом здійснення – на індивідуальні та колективні [74, с. 7, 9].

У контексті права на мирні зібрання величезну актуальність набуває концепція колективних прав людини. Колективні права громадян – це права і свободи, реалізація яких потребує колективних дій громадян. Прикладом колективних прав є саме право на проведення зборів, мітингів, походів, пікетування, а також право на об'єднання та на страйк [7, с. 19].

У словнику з прав людини колективні права (collective rights) визначаються як такі, що належать колективам в силу своєї природи та змісту, при цьому як приклад наводяться права меншин, право на розвиток, на мир та безпеку тощо. Андрусак Т.Г., розмежовуючи колективні та індивідуальні права, стверджує, що «хоча метою прав людини є захист та розвиток людини (індивідуальні права), деякі з цих прав можуть примусово здійснюватися на вимогу окремих людей, але користуються ними групи людей [1, с. 56].

Окремі автори доволі негативно сприймають концепцію колективних прав людини. Компромислою є позиція Зайцевої Е.Р., яка у цілому дотримуючись концепції індивідуальних прав людини, наголошує про наявність як колективних прав, так і колективних форм реалізації та захисту основних прав та свобод громадян, зокрема мирних зібрань [12, с. 4].

Іншою цікавою особливістю права на мирні зібрання є необхідність визначення його місця відповідно до класифікації прав людини за змістом на громадянські, політичні, економічні, соціальні, культурні тощо. Абсолютна більшість авторів одностайно відносять право на мирні зібрання до політичних прав [74, с. 14], [80, с. 186].

Козлов В.І. визначає політичні права і свободи як такі, що належать особі як члену політичного співтовариства та фактично визначають участь людини у політичному житті держави. На думку цього автора політичні права є тим засобом, за допомогою якого громадянське суспільство обмежує державну владу, цей автор поділяє політичні права і свободи на індивідуальні та колективні та відносить до останніх ті, «які реалізувати одноособово не

можливо», зокрема право на мирні зібранн. Таким чином правова доктрина не передбачає протиставлення колективних та політичних прав, а, навпаки, вважає доцільним їх взаємопроникнення та взаємне доповнення.

Політичні права і свободи визначають як забезпечену законом і привселюдною владою можливість участі (як індивідуально, так і колективно) в суспільно-політичному житті держави і здійсненні державної влади. На їх думку політичні права є неодмінною умовою функціонування всіх інших видів прав та є невід'ємним атрибутом цивілізованого суспільства; вони «спрямовані не на забезпечення автономії людини, а на її прояв як активного учасника політичного процесу» [40].

Щодо права на мирні зібрання у системі політичних прав існують різні думки. У рішенні Федерального Конституційного суду ФРН 1981 р. у справі «Брокдорф» зазначається, що «основне значення свободи зібрань особливе очевидно, якщо розглядати особливу природу процесу формування політичної свободи у демократичній країні», наголошується на традиції зібрань як на «життєво важливому елементі демократичної відвертості», який дає суспільству «можливість робити вплив на політичні процеси, допомагають розвитку плюралізму і альтернативних поглядів, а також дають можливість висловлювати критичні зауваження і заявляти протест»; у зібраннях, на думку цього суду «закладені основи початкової, неінституціональної демократії прямої дії, яка дозволяє захистити політичні процеси від повного паралічу, до якого веде рутинне їх використання» [12].

Окремі вітчизняні фахівці розподіляють політичні права на:

- правомочності по участі в організації і діяльності держави і її органів за допомогою різноманітних форм представницької і безпосередньої демократії;

- правомочності по активній участі в житті суспільства, відносячи до цієї категорії «свободу зібрань та маніфестацій» [28].

Підтримуємо думку, що право на мирні зібрання слід відносити до тієї категорії політичних прав, які мають метою не формування влади або

безпосереднє здійснення влади, а участь у політичному житті держави та суспільства. Тому право на мирні зібрання слід відокремлювати від інших політичних прав, які іноді є дуже подібними за формою реалізації, але мають метою саме формування, здійснення влади, участь в ній або публічний контроль за нею. Такі права реалізуються шляхом:

- загальних зібрань мешканців територіальної громади або її частини;
- громадських слухань з контролюючою, правотворчою, дорадчою метою;
- установчих зібрань, на яких утворюються суб'єкти конституційних правовідносин (органи самоорганізації населення, політичні партії тощо);
- спеціальних зібрань, пов'язаних з реалізацією виборчих прав;
- національних зібрань, які презентують інтереси певної етнічної групи.

Також слід зазначити що саме політичний характер права на мирні зібрання дозволяє відмежовувати його від інших форм зібрань, які проводяться для реалізації особистих (громадських), економічних, соціальних, культурних та інших прав. Такі неполітичні зібрання можна класифікувати наступним чином:

- зібрання, що проводяться відповідно до вимог звичаїв та традицій і відображають на нашу думку реалізацію певних особистих прав індивідів (на гідність, на свободу розвитку тощо), наприклад, весільні та похоронні церемонії, ювілеї, традиційні зустрічі родичів тощо;
- зібрання, що проводяться задля задоволення культурних потреб індивідів або групи (спортивні заходи, масові гуляння, вистави просто неба);
- зібрання, що відбуваються під час реалізації економічних прав (комерційні заходи, презентації, черги тощо);
- зібрання, що проводяться в рамках реалізації трудових прав (наприклад, зібрання трудового колективу, організаційні зібрання під час страйку);
- зібрання, що проводяться задля задоволення релігійних потреб громадян (хресні ходи, паломництва, інші колективні релігійні церемонії

просто неба).

В усіх наведених випадках у учасників зібрань відсутня мета впливу на суспільно-політичні процеси або участі в них. Це обумовлює інший порядок реалізації відповідних прав. Так, зібрання задля реалізації особистих прав індивідів мають вільний характер навіть у багатьох недемократичних державах. Зібрання для реалізації релігійних та трудових прав, як правило, регламентуються законодавчо, але порядок їх проведення є більш ліберальним.

Наприклад, відповідно до ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії безперешкодно проводяться в культових будівлях і на прилеглий території, у місцях паломництва, установах релігійних організацій, на кладовищах, в місцях окремих поховань і крематоріях, квартирах і будинках громадян, а також в установах, організаціях і на підприємствах за ініціативою їх трудових колективів і згодою адміністрації. У інших випадках такі зібрання мають проводитися з дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету місцевої ради, клопотання про видачу якого подається не пізніше як за десять днів до призначеного строку проведення таких зібрань, «крім випадків, які не терплять зволікання» [71].

Розглянемо взаємозв'язок права на мирні зібрання з іншими правами людини. Як ми вже зазначали, це право зазвичай пов'язується із свободою слова. При цьому практичного характеру питання розмежування цих прав в Україні не має, оскільки різниця вказаних прав за носієм та механізмами реалізації є очевидною. Водночас велику кількість питань викликає розмежування права на мирні зібрання (*freedom of assembly*) та права на організації (*freedom of association*). Ці політичні колективні права очевидно мають близьку природу; у великій кількості правових актів у сфері прав людини (Європейська конвенція 1950 р., низка національних конституцій) ці права викладаються у рамках однієї статті або пункту. У міжнародному та конституційному праві ці права існують окремо, але це аж ніяк не применшує

органічний зв'язок свободи зібрань та свободи асоціацій.

Основна відмінність між зібраннями та союзом полягає у тому, що зібрання по суті є тимчасовим з'єднанням, а союз – постійним, розрахованим на певну тривалість; між членами зібрань не існує того особливого зв'язку, який виникає між членами союзу.

Право на об'єднання може реалізовуватися зокрема шляхом проведення установчих зібрань організації або проведення зібрань цією організацією. У першому випадку вказані зібрання не мають відношення до права на мирні зібрання із зазначених критеріїв; у другому випадку можна казати про реалізацію права на зібрання самої організації.

Іншим правом, близьким за змістом до мирних зібрань, є право на спротив незаконним діям влади, яке може мати колективну форму. Вже у Декларації незалежності США 1776 р. проголошувалося право народу на зміщення уряду, відповідні норми щодо спротиву неконституційній владі містить і конституція Німеччини 1949 р. Навіть відсутність закріплення такого права у національній конституції не може свідчити про неможливість його реалізації, про що свідчать наприклад, події 2000 р. у Сербії, 2001 р. на Філіппінах, низка «кольорових революцій» на пострадянському просторі, зокрема події Помаранчевої революції 2004 р. та Революції гідності 2013-14 років в Україні.

Для реалізації такого колективного права процедурні форми не існують і їх законодавче закріплення навряд чи можливе, наголошуючи, втім, на «мирному характері народної дії». Відповідне право реалізується, зокрема, через проведення мирних зібрань, але вони не є єдиною формою його реалізації (також можливі страйки, судові позови, створення організацій спротиву тощо). Але при цьому відповідні зібрання відрізняються від «звичайних» масовістю та несанкціонованістю; навряд чи можна казати про необхідність дотримання при цьому тих обмежень, що зазвичай висуваються перед мирними зібраннями. Крім того такі зібрання за наслідками для суспільства та влади слід вважати не просто висловлюванням політичної

точки зору, але й проявом народного суверенітету [12, с. 67].

Таким чином, право на мирні зібрання є колективним політичним правом невизначеної кількості осіб на проведення в місцях із необмеженим публічним доступом будь-яких не заборонених Конституцією та законами України заходів та дій, спрямованих на висловлення та оприлюднення власної колективної позиції щодо визначеного питання або питань, які становлять соціальну або групову значущість. Це право слід відмежовувати від інших форм зібрань, які проводяться в рамках реалізації низки політичних, громадянських, економічних, соціальних та культурних прав. Право на мирні зібрання має тісний зв'язок із свободою слова, правом на об'єднання, правом на спротив незаконній владі.

1.3. Поняття і сутність права на мирні зібрання

Для аналізу конституційно-правового забезпечення права на мирні зібрання в Україні нам необхідно визначитися із природою цього права, його змістом. Слід визначитися із термінологію зазначеного правового феномену. У правових джерелах та доктрині використовуються різні терміни, зокрема зустрічаються згадки про свободу зборів, свободу зібрань, право на збори, право на мирні зібрання, право збиратися мирно, без зброї та ін. Часто при означенні цього права згадуються різні форми зібрань і феномен визначається, як право на проведення зібрань, мітингів, походів, маніфестацій тощо. Висловимо думку, що для узагальнюючого розуміння вказаного феномену у нашому дослідженні слід використовувати термін «право на зібрання», аналогічний англійському «freedom of assembly» та російському «право на собрание»; право на мирні зібрання можна вважати складовою частиною права на зібрання у цілому. Крім того, як ми побачимо, саме категорія «зібрання» (а не «збори») вживається у нових актах вітчизняного законодавства.

Окремо слід зупинитися на вживанні категорії «свобода зібрань», як

буквального перекладу наведеного англomовного терміну. По юридичній природі та системі гарантій права та свободи є ідентичними, водночас у конституційному законодавстві термін «свобода» зазвичай підкреслює більш широкі можливості індивідуального вибору, не вказуючи на конкретний результат, а термін «право» визначає конкретні дії людини; при цьому розмежування провести важко оскільки, наприклад усі політичні права часто іменують «свободами» [74, с. 133]. Ліщина І. зазначає, що для реалізації «свобод», владі достатньо утримуватися від втручання в їх реалізацію суб'єктами, але визнає, що «на практиці межі між правами і свободами ... розмиті» і «у кожному праві є частка свободи, а у кожній свободі є частка права» [35]. Скакун О.Ф. зазначає, що термін «свободи» підкреслює широкі можливості людини, не визначає конкретних наслідків та передбачає повністю самостійний вибір власної поведінки [80, с. 228]. Таким чином, виходячи з наведеного та виходячи із усталеної вітчизняної правової традиції «свободу зібрань» вважатимемо ідентичним терміну «право на зібрання».

У Консолідованому звіті про роботу наради ОБСЄ з питань розгляду виконання, присвяченого Людському виміру (4-15 жовтня 2004 р., Варшава) були констатовані наступні характеристики права на мирні зібрання:

- це право було визнано обов'язковою умовою для створення і підтримки демократичних суспільств, та віднесена до «основоположних принципів демократії», на яких розбудовано громадське суспільство; водночас воно зазначалося як «ефективний засіб захисту, який можуть застосовувати групи осіб і окремі індивідууми, намагаючись виправити і звернути увагу громадськості на порушення прав людини»;

- це право має охоплює всі форми зібрань, і зокрема, асамблеї і мітинги, демонстрації, марші і процесії, що відбуваються статично або в русі;

- зазначається, що «справжнє і ефективне право на проведення мирних зібрань, не повинно бути зведено тільки до безпосереднього

зобов'язання з боку держави не втручатися в них, але також іноді вимагає, щоб держави робили позитивні заходи, з метою гарантування цього права»;

- було відмічено, що в умовах демократії «свобода зібрань є доповненням, а не заміною народного представництва, і вона не є загрозою для уряду», що свобода зібрань «особливо важлива в передвиборний період, під час виборів і в період після виборів», при цьому «повинне бути гарантоване право на стихійні демонстрації» [247, с. 2-4].

Конституційний Суд України у рішенні від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 визначив право збиратися мирно, без зброї і проводити зібрання, мітинги, походи і демонстрації як невідчужуване і непорушне право громадян. При цьому на думку Конституційного Суду, 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 [26].

Спробуємо проаналізувати доктринальні визначення права на мирні зібрання. Колосов І.С. висловлює думку, що «право на проведення зібрань, мітингів та демонстрацій, походів та пікетування є гарантованою та захищеною державою можливістю висловлювання колективної політичної активності громадян у формі публічних заходів, яка ґрунтується на повідомному порядку проведення та переслідує, як правило, суспільно значущі цілі [56, с. 8]. Також визначають «свободу зібрань, мітингів, демонстрацій» як «форму привселюдного вираження колективної або індивідуальної думки щодо будь-якого питання суспільного або державного життя» та вказують, що цією політичною свободою «громадяни користуються як в інтересах розвитку своєї особистості, самовираження і самоствердження, так і для своєї активної участі в суспільно-політичному житті».

Дмитрієв Ю.А. зазначає, що свобода маніфестацій, як важливий елемент правового статусу громадянина, є взаємопов'язаним із іншими правами, свободами та обов'язками громадян суб'єктивне право, яке має метою впливати на державні та громадські органи шляхом узгодження та формування думки громадян та її висловлювання з різних питань суспільного життя, їх участі в управлінні життям суспільства та вирішенні конкретних питань повсякденного життя [29, с. 21]. Васьковська О.В. визначає право на мирні зібрання, як «конституційне основоположне право чисельно необмеженої групи осіб збиратися мирно і без зброї для реалізації масового волевиявлення і оприлюднення своєї громадянської позиції з тих чи інших суспільно значущих проблем» [7, с. 16].

Слід зазначити, що вітчизняна правнича доктрина здебільшого відходить від питання визначення права на мирні зібрання, обмежуючись здебільшого цитуванням норм ст. 39 Конституції України та спробами дати визначення самим мирним зібранням та їх окремим видам. Так, Поліщук В.Г. у своїй дисертації визначає масові заходи, як організовану, санкціоновану, або несанкціоновану форму активних дій великих груп людей в громадських місцях з метою виявлення їх волі, захисту своїх прав та свобод, законних інтересів, задоволення потреб в економічній, політичній, соціально-культурній, інших матеріальних і духовних сферах, та надає окремі визначення таким феноменам, як «збори», «мітинг», «демонстрація», «вуличні походи», «страйк», «пікетування». Цей автор виділяє такі основні ознаки «масових заходів», як наявність великої кількості людей; організованість дій; наявність цілі. Також Поліщук В.Г. пропонує, з урахуванням ряду параметрів масових заходів, «як санкціонованих, так і несанкціонованих», класифікувати їх за змістом, значущістю, періодичністю проведення, за місцем проведення, за способом виникнення, можливістю участі, а також диференціювати масові заходи за ознаками статичності та динаміки [44, с. 8, 12]. Вважаємо, що усі наведені особливості можна

застосувати й до мирних зібрань, які слід вважати політичним масовим заходом.

В окремих джерелах право на мирні зібрання (свобода маніфестацій) означає право мирно, без зброї проводити зібрання, мітинги та демонстрації, походи та пікетування в рамках публічних заходів, які проводяться громадянами для висловлювання своїх інтересів, вимог та поглядів. Зазначимо, що категорія «маніфестація» походить від латинського *manifestatio* – знаходження, проявлення та традиційно вживається як синонім із категорією мирних зібрань.

Право на мирні зібрання визначається у відповідних законопроектах, якими пропонувалося врегулювати відповідний правовий інститут. Так, проект «Про свободу мирних зібрань», запропонований народним депутатом України Мусіякою В.Л. у 1999 р. визначає основною формою реалізації цього права мирні збори, як вільне публічне вираження учасниками зібрання своїх поглядів, агітація за них, підтримка поглядів інших осіб чи виступ проти поглядів інших осіб, а також реалізація інших своїх прав і свобод, що проходить у формі зібрань, мітингу, походу, демонстрації, пікету, наметового містечка чи іншого заходу, як з використанням звукопідсилювальної апаратури, аудіо та відеоапаратури тощо, транспортних та інших технічних засобів, наметів, так і без них, що відбувається мирно та без зброї, не порушуючи прав і свобод громадян. Окремо у зазначеному проекті надається визначення зібранням, мітингу, походу, демонстрації, пікету, наметового містечка, спонтанної демонстрації та контр-демонстрації як формам мирних зібрань (ст. 1) [60].

У законопроекті «Про мирні збори», поданому в парламент народним депутатом України Удовенком Г.Й. 19 січня 1999 р. (№ 3004) мирними зборами вважається захід, в якому бере участь більш як 10 осіб, а так само захід, організатори якого пропонують взяти у ньому участь усім бажаючим; у ст. 1 мирними зібраннями визнаються мітинги, зібрання, походи і демонстрації, інші мирні заходи громадян та їх об'єднань, які проводяться

відповідно до Конституції України та законів України на відкритій території, чи в споруді суспільного призначення, окремі визначення цих форм мирних зібрань не наводяться. Із змісту преамбули проекту можна зробити висновок про право на мирні зібрання як право громадян та їх об'єднань збиратися мирно, без зброї, на вільне вираження без будь-якої дискримінації їх світогляду, поглядів, переконань, позиції шляхом проведення мирних зібрань, мітингів, походів, демонстрацій, інших мирних заходів та участі в них [63]. У проекті «Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні», внесеному на розгляд парламенту народним депутатом України Пустовойтовим В.С. 16 грудня 2002 р. узагалі відсутнє певне загальне визначення, наводяться лише визначення зібрань, демонстрації, мітингу, пікетування, походу, вуличному походу, акції та «мирного масового заходу або акції комерційного характеру» [64].

У проекті Закону України «Про збори, мітинги, походи і демонстрації», внесеного на розгляд Верховної Ради України 23 березня 2004 р. (№ 5242-2) прилюдний захід визначається, як відкрита, мирна, доступна кожному акція, яка проводиться у формі зібрань, мітингу, походу, демонстрації чи пікетування або у будь-якому різному поєднанні цих форм за ініціативою громадян України або об'єднань громадян, метою якої є вільне вираження і формування думки, політичної позиції, а також висловлення вимог з різноманітних питань суспільного життя; окремо надаються визначення зібрань, мітингу, походу, демонстрації, пікетування (ст. 2) [59]. У проекті Закону України «Про порядок організації і проведення громадянами зборів, мітингів, походів, демонстрацій та пікетувань», розробленому урядом у 2006 р., містяться визначення масового заходу та його форм, аналогічні визначенням прилюдного заходу та його форм у проекті від 23 березня 2004 р. № 5242-2 (ст. 2) [64].

Специфічними рисами публічних заходів (мирних зібрань) є законність, відкритість, мирний характер, доступність, цільова політичну спрямованість та некомерційний характер, публічність та гласність.

Особливе значення при цьому мають, на нашу думку, саме доступність та публічність, оскільки відсутність цих рис не дозволяє вважати мирними зібраннями «закриті» зібрання, які проводяться в таких непублічних місцях, як приватні приміщення з обмеженим доступом.

1.4. Суб'єкти реалізації права на мирні зібрання

Право на мирні зібрання відповідно до вітчизняної правової доктрини реалізується через право осіб організовувати зібрання та право брати у них участь. Зазначимо, що вжиті у більшості досліджених джерел терміни «організатор» та «організація мирних зібрань» слід вважати доволі невдалими. Виходячи із їх буквального змісту «організатор» зібрань має забезпечувати їх проведення та отримує певні владні повноваження щодо їх учасників, що не відображає сутність феномену мирних зібрань. Вважаємо більш доцільним вжиття терміну «ініціатор (ініціатори) мирних зібрань» та «ініціативна група» – щодо осіб, які легалізують зібрання та де-факто забезпечують належний порядок проведення зібрань.

Особливу цікавість становить питання суб'єкту права на мирні зібрання. Дискусійними у юридичній доктрині сьогодні є декілька аспектів:

- належності права на мирні зібрання фізичним особам, яки не є громадянами України (іноземці, біженці, особи без громадянства);
- мінімального віку, з якого особа набуває право на участь у мирних зібраннях;
- обмеження права на мирні зібрання для певних категорій осіб (публічних службовців, ув'язнених тощо);

Донедавна проблемним було питання належності права на мирні зібрання громадським об'єднанням. Проте з прийняттям Закону «Про громадські об'єднання» воно було вирішене однозначно. Відповідно до пункту 5 частини першої статті 21 цього Закону, для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право проводити мирні зібрання.

Що ж до політичних партій, то відповідно до ст. 12 Закону від 5 квітня 2001 р. № 2365-III політичні партії мають право вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією України та іншими законами України; політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя. Безумовно однією з таких форм публічної опозиційної діяльності слід вважати мирні зібрання.

Згідно з ст. 27 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV профспілки та їх об'єднання мають «право на організацію та проведення страйків, зібрань, мітингів, походів і демонстрацій на захист трудових і соціально-економічних прав та інтересів працівників відповідно до закону»; такі зібрання виокремлені від інституційних зібрань профспілок, право на які гарантується у ст. 12 вказаного закону. Зазначимо, що, незважаючи на спеціалізовану мету таких мирних зібрань, яка полягає у захисті саме трудових та соціально-економічних прав та інтересів, такі мирні зібрання все одно слід вважати реалізацією політичних, а не трудових або соціальних прав.

Додамо, що Закон України «Про організації роботодавців» від 24 травня 2001 р. № 2436-III аналогічного права не містить, хоча у п. 4 ст. 23 серед основних обов'язків організацій роботодавців та їх об'єднань передбачає використання «ними не заборонені законом засобів захисту прав і законних інтересів роботодавців». Навіть Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16 вересня 1997 р. 531/97-ВР, у ст. 13 «Права благодійних організацій» робить перелік відповідних прав відкритим, що дозволяє говорити про наявність у таких фондів права на мирні зібрання.

При цьому проблемним на перший погляд виглядає співвідношення політичного змісту права на мирні зібрання та неполітичного характеру окремих видів об'єднань громадян, закріплених у законодавстві та їх статутах. Додамо, що думка про те, що «питання про віднесення громадських

організації до елементів політичної системи суспільства є спірним» та що політичними «можуть вважатися тільки об'єднання, головною функцією котрих є здійснення політичної діяльності, тобто політичні партії» не виключає можливість наявності у будь-якого об'єднання громадян, як елементу громадянського суспільства, політичних прав. Таке виключення, на нашу думку аналогічно наданню політичних прав громадянина лише професійним політикам. [12]

Крім того, при усуненні «неполітичних» об'єднань громадян з політичних суспільних процесів фактично обмежується само право на свободу об'єднання, зокрема можливість вільного визначення учасниками об'єднань громадян правомірних цілей їх утворення та способів діяльності, гарантоване Конституцією України.

Таким чином право на мирні зібрання може належати громадянським об'єднанням як суб'єктам та структурним елементам громадянського суспільства. У той же час комерційні структури (юридичні особи) не можна вважати суб'єктами права на мирні зібрання, саме виходячи з їх неналежності до громадянського суспільства. Не можна вважати органи державної влади, органи автономії або місцевого самоврядування суб'єктами права на мирні зібрання або суб'єктами права ініціювання мирних зібрань. Ті зібрання, що можуть проводити органи влади (загальні зібрання громади, громадські слухання), як ми бачили вище не можна вважати мирними зібраннями.

Висновки до розділу I

Таким чином, право на мирні зібрання є одним із основних та невідчужуваних прав людини і громадянина. Це право має давню історію та генезис на загальносвітовому рівні. В Україні актуальність правового регулювання мирних зібрань пов'язана із зростанням політичної та

громадянської активності населення, загостренням політичних та соціально-економічних суперечностей.

Мирні зібрання є не лише критерієм, за яким визначається рівень демократії в країні, а й надзвичайно дієвим способом громадського контролю за інститутами публічної влади. Так склалося, що «майдани» – це ефективний механізм реалізації та забезпечення суверенітету Українського народу, який має право визначати політичну, економічну та соціальну долю своєї країни, використовуючи для цього як інструмент мирні зібрання. Також мирні зібрання є засобом реалізації ряду інших прав приватних осіб – права громадянина на свободу світогляду і віросповідання, думки й слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо.

Мирне зібрання можна визначити як колективний, мирний, доступний кожному публічний захід, що проводиться з метою формування та (або) висловлення позиції щодо різноманітних питань суспільного життя, привернення уваги громадськості, підтримки, захисту або висловлення протесту щодо будь-яких рішень державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій всіх форм власності, що проводиться у передбачених законодавством України формах.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

2.1. Засади міжнародно-правового регулювання права на мирні зібрання

Право на мирні зібрання є важливим інститутом такої підгалузі сучасного міжнародного права, як міжнародні стандарти прав людини. В умовах остаточної невизначеності форм реалізації зазначеного права у національному законодавстві України, її євроінтеграційних прагнень та безумовного визнання необхідності міжнародної взаємодії у сфері захисту прав людини відповідні аспекти становлять для нашого дослідження виключний інтерес. Для усвідомлення актуальності міжнародних стандартів стосовно права на мирні зібрання дослідимо проблему загального значення та розуміння міжнародних стандартів у сфері прав людини.

Стандарт у загальному розумінні є зразком, еталоном, моделлю, що приймається за вихідний для порівняння з ним інших об'єктів. Міжнародний стандарт обов'язково виражається у міжнародно-правових нормах, які розвивають і конкретизують принципи поваги до людини у різних сферах життєдіяльності [4, с. 4].

Рабінович П.М. вказує на необхідність уточнення змісту поняття міжнародних стандартів прав людини, зокрема європейських. За його визначенням, європейські стандарти прав людини – це зафіксовані у юридичних актах та документах європейських міжнародних організацій принципи й норми стосовно прав і свобод людини, призначені слугувати орієнтирами для відповідної внутрішньодержавної юридичної практики [74, с. 121]. Окремі автори визнають, що «більшість стандартів прав людини, що закріплені у міжнародно-правових актах, розглядаються міжнародною спільнотою в якості загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, які мають обов'язкову силу для всіх держав світу» [80, с. 6]. Такі стандарти

мають загальний характер, і відступити від них неможливо, їх значення полягає у тому, щоб усі конкретні норми з прав людини розроблялись на основі таких принципів, які одночасно є критерієм їхньої законності.

Цікавою у сфері міжнародних стандартів є позиція та відповідні дії ОБСЄ; ця організація розглядає права людини, як складову частину людського виміру (human dimension), до якого також відносяться демократизація, освіта, боротьба з торгівлею людьми, виборна діяльність, гендерна рівність, свобода медіа, права меншин, верховенство права, толерантність та недискримінація. При цьому право на мирні зібрання та механізми їх реалізації розглядаються в рамках ОБСЄ як у контексті демократизації, так і в якості прав людини; водночас відповідний розподіл прав людини (human rights) та основних свобод (fundamental freedoms) вважається нами досить умовним.

Таким чином міжнародно-правові стандарти у сфері права на мирні зібрання - це вміщені у міжнародно-правових актах з прав людини принципи і норми, що визначають зміст та обсяг прав людини та стандартів демократії у сфері мирних зібрань. На основі наукового аналізу міжнародної нормативно-правової бази щодо права на мирні зібрання Васьковська О.В. робить висновок про визначальне місце та провідну роль міжнародного, зокрема європейського, правового інституту мирних зібрань для формування відповідних національних правових інститутів і розбудови на їх основі громадянського суспільства [7, с. 13], з чим у контексті наведених міркувань слід погодитися.

Відповідні міжнародні стандарти містяться у ст. 20 Загальної Декларації Прав Людини, пп. «іх» п. «г» ст. 5 Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, у ст. 15 Конвенції про права дитини тощо. Право на мирні зібрання є зафіксованим у багатьох актах з прав людини декларативного характеру (soft law). Відповідно до п. 9.2. Документу Копенгагенської зустрічі Конференції з людського вимірювання Наради з безпеки та співробітництва у Європі від 29 червня 1990 р. кожна людина має

право на мирні зібрання і демонстрації, будь-які обмеження відносно здійснення цього права можуть бути встановленими лише за умов їх обґрунтованості, законності та відповідності міжнародним стандартам. У Паризької Хартії для Нової Європи, ухваленій 21 листопада 1990 р. держави-учасниці підтвердили, що кожна людина має право на свободу мирних зібрань без будь-якої дискримінації [23, с. 5].

Окремі міжнародні акти *soft law* декларують право на мирні зібрання для досягнення певної суспільно корисної мети. Так, у резолюції Софійської наради 1989 р. держави-учасники заявили про «свою пошану права окремих осіб, груп і організацій, що займаються проблемами навколишнього середовища, вільно проводити мирні зібрання». У п. «а» ст. 5 Декларації про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загальновизнані права і свободи людини (Декларації про Правозахисників), прийнятої резолюцією 53/144 Генеральної Асамблеї ООН від 8 грудня 1999 р., зазначено, що у цілях заохочення і захисту прав людини і основних свобод кожна людина має право, індивідуально і спільно з іншими, на національному і міжнародному рівнях проводити мирні зустрічі і зібрання.

Вкрай важливе значення для України мають приписи Міжнародного пакту про громадянські та політичні права ООН 1966 р., зокрема, його ст. 21, у якій закріплюється свобода зібрань. Цікавим у контексті нашого дослідження має бути аналіз контролюючої діяльності Комітету з прав людини щодо дотримання нашою та іншими державами вимог зазначеної норми пакту. Така діяльність здійснюється комітетом на підґрунті звітів, які Україна має щорічно подавати до комітету, альтернативних звітів щодо стану у сфері прав людини в Україні та діяльності уповноважених представників цього спеціалізованого органу ООН.

Відповідно до ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод від 4 вересня 1950 р. «Свобода зібрань та об'єднання», кожен має право на свободу мирних зібрань, а здійснення цього права не

підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом в інтересах національної або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб і є необхідними в демократичному суспільстві. Водночас у зазначеній нормі підкреслюється, що таке закріплення свободи зібрань «не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції або органів державного управління» [15].

Прецедентне право Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) і Комітету з прав людини ООН витікає з рішень цих органів, наділених відповідно правом тлумачення наведених міжнародних документів, та «забезпечує дійсне керівництво до змісту вимог, що містяться в гарантіях свободи зібрань». Рішення цих органів свідчить про охоплення міжнародними гарантіями свободи зібрань широкого кола зібрань, статичних або в русі, які проводяться в приватних або суспільних місцях, що включають в останньому випадку вулиці, дороги (Звернення 8191/78, *Rassemblement Jurassien Unite Jurassienne* проти Швейцарії, 17 DR 93 (1979) і Звернення 8440/78, *Християни проти расизму і фашизму проти Великобританії*, 21 DR 138 (1980) і документи 33689/96, *Андерсон проти Великобританії*, 91 DR 79 (1997)).

Аналіз практики ЄСПЛ дозволяє казати про те, що можуть запроваджуватися обмеження на проведення зібрань, які не відповідають встановленим цілям. Якщо виникає необхідність шляхом механізмів регулювання зібрань заборонити їх проведення у визначеному місці, необхідно передбачити прийнятну альтернативу (Звернення 25522/94, *Рай, Алмонд і «Переговори зараз»* проти Великобританії, 81 DR 146 (1995)). Водночас, як визнають фахівці, способи передачі закликів і інформації під час проведення зібрань повинні бути мирними, оскільки міжнародна гарантія не розповсюджується на насильницькі дії (Звернення 19601/92, *Цираклав проти Туреччини*, 80 DR 46 (1995)). Проте, спричинення незручності

стороннім не повинне означати, що демонстрація втратила мирний характер (Звернення 13079/87, Г. проти Федеральної Республіки Німеччини, (1989) 60 DR 256). Деякі види незручності можуть бути природним наслідком зібрань, але масштаб цих незручностей не повинен бути надмірним (Рада Циганів проти Великобританії, рішення ЄСПЛ від 14 травня 2002 р.). Також не допускається постійне перешкоджання стороннім особам (Ніколь і Сельванаягам проти Великобританії, рішення ЄСПЛ від 11 січня 2001 р.) [21, с. 3].

Як впливає з прецедентів ЄСПЛ та констатується міжнародними експертами, хоча арешт або розгін зібрань можуть іноді бути пропорційною відповіддю на порушення закону (Звернення 19601/92, Цираклар проти Туреччини, 80 DR 46 (1995) і Сельванаягам проти Великобританії, вирішення Суду від 12 грудня 2002 р.) і на загрозу громадському порядку (Циссе проти Франції, вирішення Суду від 9 квітня 2002, Стііл проти Великобританії, вирішення Суду від 23 вересня 1998 р., Звернення 9278/81 і 9415/81, Г. і Е. проти Норвегії, 35 DR 30 (1983) і Ніколь і Сельванаягам проти Великобританії, вирішення Суду від 11 січня 2001 р.), такі дії властей завжди повинні невідступно слідувати міжнародним стандартам, регулюючим застосування сили, включаючи зобов'язання розслідувати смертельні випадки і поранення, що мали місце (Гулек проти Туреччини, вирішення Суду від 27 липня 1998). Повинна бути можливість застосування ефективного і швидкого судового контролю відносно всіх стадій ухвалення рішень, з метою виявлення можливих неправомірних обмежень свободи зібрань (Звернення 8440/78, Християни проти Расизму і Фашизму проти Великобританії, 21 DR 138 (1980)) [21, с. 4].

Слід зазначити, що хоча серед матеріальних та процесуальних рішень ЄСПЛ по заявах проти України (яких сьогодні налічує приблизно 570) досить велика кількість відноситься саме до порушень прав ст. 11 Європейської конвенції 1950 р., переважна більшість відповідних справ містить у собі випадки обмеження свободи асоціацій, а не свободи зібрань. Це, на нашу

думку, можна пояснити тим, що діяльність ЄСПЛ не може привести до відновлення порушеного державою права на мирні зібрання в силу тривалої процедури розглядання справи; як правило, відповідні заяви подаються, коли потерпілий хоче отримати компенсацію або відновити права, пов'язані із реалізацією свободи зібрань. Окремі нормативні акти міжнародних європейських організацій з приводу права на мирні зібрання прямо присвячені ситуації в Україні. Слід особливо згадати про наявність спеціального висновку Венеціанської комісії (висновок № 385\2006) щодо проектів законів України «Про свободу мирних зібрань», реєстраційний номер 7819 від 15 липня 2005 р., та законопроектів щодо права на мирні зібрання, які були розроблені Міністерством юстиції України у 2006 р. [37].

Зазначений висновок, ухвалений Венеціанською Комісією 13-14 жовтня 2006 р. на підставі коментарів К. Грабенвотера, Х. Нейнеля, Дж. Малінверні та Д. Голдбергера на підставі прохання Міністерства юстиції України (лист від 2 червня 2006 р., CDL (2006) 063) та після зустрічі в Києві 19 вересня 2006 р. між представниками зазначених комісії, міністерства та Бюро демократизації та прав людини ОБСЄ. Зазначений документ не є єдиним у своєму роді; відповідні висновки Венеціанська комісія надавала на законопроект та закон про свободу об'єднань та маніфестацій Молдови (CDL (1995) 37 та CDL-AD (2002) 27 відповідно), на Керівні принципи щодо свободи мирних зібрань ОБСЄ (CDL(2005) 048), на закон Республіки Вірменія про проведення мітингів, зібрань, маніфестацій та демонстрацій (CDL-AD(2004) 039). Водночас наведені акти є унікальним прикладом зворотного зв'язку, інтерактивності міжнародних стандартів у сфері свободи мирних зібрань.

У висновку від 13-14 жовтня 2006 р. підкреслюються наступні аспекти зазначених стандартів:

- право на свободу мирних зібрань визначається, як провідне право в демократичному суспільстві та одно з його засад, тому не може тлумачитися в обмежувальному змісті;

- зазначене право включає в себе зібрання у суспільних та приватних умовах, статичні або у русі, зібрання мають бути мирними;
- право на мирні зібрання має реалізовуватися у законному порядку та може бути обмежено державою на законних засадах;
- управлінська діяльність держави у зазначеному контексті не становить обмеження права на мирні зібрання;
- держава має позитивне зобов'язання активно захищати мирні і законні зібрання, зокрема, шляхом створення «сприятливого балансу» між інтересами різних сторін;
- усі обмеження на право свободи зібрань повинні відповідати вимозі пропорційності;
- реалізація права на мирні зібрання може не мати законодавчих обмежень, крім таких, що містяться у міжнародних стандартах; потрібно уникати надмірної законодавчої деталізації механізму реалізації цього права;
- наявність спеціального закону про зібрання не є обов'язковою для держави наказати за умови ефективності загальної охорони прав людини та «загального адміністративного права.

Аналізуючи вітчизняні законопроекти про мирні зібрання, Венеціанська комісія у висновку від 13-14 жовтня 2006 р. підкреслює наступні важливі аспекти:

- необхідно попереднє планування забезпечення громадського порядку публічною владою у випадку очікування масових заходів (п. 11 висновку);
- відповідний процедурний механізм має запобігати несподіваності для влади проведення масових акцій (п. 12 висновку);
- система попереднього сповіщення про проведення мирних зібрань є найбільш прийнятною, оскільки мінімізує «вірогідність непотрібних регулярних механізмів і урядової цензури» (п. 13 висновку);
- якщо приватні зібрання виводяться з рамок регулювання законодавства про мирні зібрання, порядок реалізації свободи зібрань не має бути більш жорстким, ніж для мирних зібрань (п. 18 висновку);

- будь-яка форма проведення мирних зібрань (мітинги, демонстрації, ходи, маніфестації) не повинна відрізнятися за процедурою реалізації права на мирні зібрання від інших форм, крім контр-демонстрацій (п. 11 висновку);

- свобода висловлювань при мирних зібраннях не повинна мати додаткових обмежень, порівняно із загальним випадком (п. 24 висновку);

- організатори не повинні підміняти собою правоохоронні органи під час забезпечення громадського порядку або припинення зібрань та не можуть бути на це зобов'язаними законом, вони не мають компетенції управління діями учасників зібрань, бо тим самим обмежують їх свободу (пп. 26-27, 30 висновку);

- право на участь у мирних зібраннях має розповсюджуватися на будь-яких негромадян (п. 29 висновку);

- термін попереднього повідомлення має бути розумним (менш ніж 5 діб), повинне гарантуватися право на «стихійні» мирні зібрання без додаткового повідомлення у особливих випадках (пп. 30-31 висновку);

- за загальним правилом у місцях, куди нема обмежень у доступі фізичним особам, можуть провадитися мирні зібрання; законодавство про мирні зібрання не повинно містити «ковдру обмеження» тобто містити переліки територій, де заборонено проводити зібрання (п. 33 висновку);

- існування первинної відповідальності офіцерів правоохорони при забезпечення порядку проведення зібрань, між ними та організаторами повинні існувати «відповідна координація і кооперація» (пп. 35, 38 висновку);

- наявність провокацій та контр-демонстрацій не є достатнім приводом для заборони або припинення мирних зібрань (п. 42 висновку).

У пп. 16-17, 47-48 зазначеного висновку вказувалося, що розглянуті вітчизняні законопроекти у цілому є націленими на встановлення правової основи для реалізації свободи мирних зібрань, є ліберальними та в цілому відповідають європейським стандартам свободи мирних зібрань. Водночас у висновку наведені вітчизняні проекти називаються «занадто

деталізованими», чисельні приписи яких не є потрібними для встановлення «повної ясності і повної згоди» і зазначеними стандартами [26].

Крім того, про ситуацію з правом на мирні зібрання йдеться у окремих актах Ради Європи, адресованих Україні. Так, у Рекомендаціях Парламентської асамблеї Ради Європи № 1466 (2005) від 5 жовтня 2005 р. вказується факт мирних масових зібрань в знак протесту, спровокованих порушенням прав громадян України у жовтні-листопаді 2004 р, та зазначається, що українські громадяни тим самим продемонстрували свою прихильність демократичним цінностям і прагненням. У п. 7 Рекомендацій асамблея рекомендувала владі України «гарантувати ... свободу зібрань всюди в Україні».

Важливе значення у контексті окреслення міжнародних стандартів у сфері свободи мирних зібрань має діяльність Бюро демократизації та прав людини Організації безпеки та співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ). Відповідний заклад, серед інших завдань у сфері людського виміру та прав людини, здійснює інкорпорацію міжнародних стандартів права на мирні зібрання, що існують у не лише у формах розглянутих норм міжнародних угод, декларацій та прецедентів ЄСПЛ, але й в рамках правової доктрини. Крім того, при цьому надається допомога у розробці законопроектів про свободу зібрань в регіоні ОБСЄ. Відповідно до п. 36 Стратегій ОБСЄ по вирішенню загроз безпеці і стабільності в ХХІ ст. (Маастріхт, 2003 р.), це включає належні умови і структури для проведення мирних зібрань і вираження інтересів всіма громадянами і групами суспільства. Як зафіксовано у документах ОБСЄ, свобода мирних зібрань, свобода об'єднань і свобода висловлювання думки є трьома основними, невід'ємними складовими обширної концепції безпеки ОБСЄ.

Отже, слід вказати, що міжнародні стандарти в сфері права на мирні зібрання є комплексним міжнародно-правовим феноменом, до якого входять норми міжнародних угод та актів м'якого права (судові прецеденти) стосовно прав людини, рішення та звернення міжнародних організацій, прецеденти

ЄСПЛ та матеріали справ Комітету з прав людини ООН, міжнародна правова доктрина. Ці стандарти виникли в останні роки й динамічно розвиваються, їх взаємодія призводить до певної уніфікації та можливості кодифікації, хоча б на рівні правової доктрини. Україна, її органи влади та інститути громадянського суспільства беруть активну участь у розробці відповідної доктрини, цей процес носить для нашої країни спеціалізований і іноді навіть інтерактивний характер. Можливість прямого використання прецедентів щодо свободи зібрань ЄСПЛ вітчизняними судами, аналіз вітчизняних законопроектів у сфері мирних зібрань структурами ОБСЄ та Ради Європи дозволяють впевнено стверджувати про наявність нерозривного зв'язку між європейськими стандартами реалізації права на мирні зібрання та вітчизняним законодавством.

2.2. Правова регламентація права на мирні зібрання за законодавством України

Конституцією України у ч. 1 ст. 39 визначено, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування. Водночас Конституція України у ч. 2 ст. 39 встановлює, що обмеження у реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону та лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку із метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав та свобод інших людей [24]. Наявність цих норм дозволяє вітчизняним авторам абсолютно обґрунтовано стверджувати про конституційне визнання за громадянами брати участь у мітингах, демонстраціях, вуличних походах.

Оскільки норми Основного Закону України є нормами прямої дії, то можна стверджувати, що наведені приписи є не лише підґрунтям для розбудови правового механізму реалізації права на мирні зібрання, але й

ефективним правовим засобом для такої реалізації. Окремі рішення судів по мирним зборам обґрунтовано спираються виключно на норми ст. 39 Конституції України; так у постанові Верховного Суду України від 26 червня 2003 р. у справі № 5-4067ав03 вказується, що зі змісту вказаних норм випливає, те, що демонстрація є масовим заходом, який передбачає участь значної кількості людей, що сприяло звільненню від відповідальності учасника по одиночному пікетуванню. В ухвалі Судової палати з цивільних справ Верховного Суду України від 13 березня 2002 р. вказувалося, що за своїм змістом ст. 39 Конституції України не передбачає постійного характеру обмеження прав громадян. Це було обґрунтовано тим, що «встановивши обмеження щодо реалізації права на проведення безстрокового пікетування зі встановленням наметів, а також зборів, мітингів, походів та демонстрацій на вул. Хрещатик не тільки заінтересованим особам, а й іншим особам та організаціям, які матимуть намір проведення таких заходів на зазначеній території, суд фактично вирішив питання про права та обов'язки осіб, які не були притягнуті до участі в справі», на підставі чого були скасовані акти місцевого самоврядування, що встановили такі обмеження.

Законодавство України використовує різні поняття для позначення зібрань громадян: збори, мітинги, демонстрації, походи, пікетування і інші. Основним та узагальнюючим є термін «мирне зібрання». Мирне зібрання - це колективний, мирний, доступний кожному публічний захід, що проводиться з метою формування та (або) висловлення позиції щодо різноманітних питань суспільного життя, привернення уваги громадськості, підтримки, захисту чи висловлення протесту щодо будь-яких рішень державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій всіх форм власності, що проводиться у передбачених законодавством України формах.

Збори – це мирне зібрання у спеціальному приміщенні, чи в іншому пристосованому для цього місці у визначений час, для спільного обговорення та прийняття колективного рішення щодо різноманітних питань суспільного

життя.

Мітинг – це мирне зібрання, що проводиться у визначеному місці просто неба із метою формування та (або) висловлення громадської думки, підтримки, солідарності, протесту, винесення резолюцій щодо різноманітних питань суспільного життя, діяльності органів влади або органів місцевого самоврядування, із використанням (чи без) засобів наглядної агітації, а також гучномовних технічних засобів.

Демонстрація – це мирне зібрання, що передбачає пересування по завчасно визначеному маршруту із метою формування та (або) висловлення громадської думки, а також привернення уваги громадськості до різних питань суспільного життя з використанням (чи без) засобів наглядної агітації, а також гучномовних технічних засобів.

Похід – це мирне зібрання (всеукраїнське, міжрегіональне, регіональне), у вигляді організованого довготривалого проходження по завчасно визначеному маршруту шляхами загального користування з метою привернення уваги органів влади, органів місцевого самоврядування та громадськості до нагальних проблем загальнодержавного, регіонального чи місцевого значення.

Пікетування – форма мирного зібрання, що має індивідуальний чи колективний характер, відбувається біля адміністративних будівель органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності і з метою вирішення різних питань суспільного життя, висловлення підтримки, протесту або солідарності, з використанням (чи без) засобів наглядної агітації, а також гучномовних технічних засобів.

Голодування – це різновид мирного зібрання, що передбачає добровільну тимчасову відмову від споживання їжі однією або кількома особами задля привернення уваги з боку посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, підприємств, установ організацій усіх форм власності до нагальних

соціальних, економічних, політичних або особистих проблем учасників голодування, інших осіб чи суспільства, з можливим використанням транспарантів, плакатів, портретів.

Наметове містечко – це різновид мирного зібрання у вигляді колективного перебування осіб в наметі або кількох наметах, встановлених на визначеній території поблизу адміністративних будівель органів державної влади, місцевого самоврядування та інших підприємств установ та організацій незалежно від форми власності, з метою проведення у них чи біля них мирних зібрань з можливістю використання плакатів, транспарантів, прапорів, національної і іншої не забороненої законом символіки.

Проаналізуємо нормативні акти, що встановлюють механізм реалізації права на мирні зібрання в Україні. Слід вказати, що питання можливості використання нормативних актів, що регулювали порядок проведення зборів в останній період існування СРСР у вітчизняній правовій доктрині, як не дивно донедавна залишалося невизначеним. Йдеться про Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій СРСР» від 28 липня 1988 р. [40], який в Україні тривалий час діяв, оскільки не було акту, яким би відмінялась чи припинялась його дія. Це знаходило підтвердження у правивих актах, що приймалися органами влади з посиланнями на вказаний Указ. Так, у Тимчасовому положенні про порядок розгляду міськвиконкомом питань щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій в місті Харкові, ухваленому рішенням Харківської міської ради від 7 березня 2004 р. № 221, вказувалося, що цей акт розроблено у відповідності до Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р., аналогічне ствердження міститься у п. 2. Положення про порядок розгляду звернень з питань проведення недержавних масових заходів у м. Запоріжжі, схваленому рішенням виконавчого комітету Запорізької міської ради від 22 липня 2008 р. № 324.

Така ситуація мала місце тому, що відповідно до п. 1 Перехідних

положень Конституції України закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить їй. У п. 2 постанови Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 р. про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя спеціально підкреслюється, що судові рішення мають ґрунтуватись на Конституції України, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй.

Крім цього Положеннями Постанови Верховної Ради України "Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР" від 12 вересня 1991 року встановлено, 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, на території України органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи продовжують застосовувати положення Указу Президії Верховної Ради СРСР "Про порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій в СРСР" від 28 липня 1988 року, яким передбачено порядок проведення громадянами мирних зібрань лише за умови отримання дозволу відповідного органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

Невизначеність у питання застосування союзного акту тривала аж до 8 вересня 2016 року, коли було прийнято Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній і процесій). Конституційний Суд України зазначає, що згідно зі статтею 39 Основного Закону України, в якій закріплено необхідність лише завчасно сповістити органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, а також в аспекті правових позицій,

викладених у цьому Рішенні, наведений указ суперечить Конституції України та відповідно до її пункту 1 розділу XV "Перехідні положення" є нечинним на території України та не може застосовуватися [76].

Отже, положення цього документу не мають обов'язкової юридичної сили як для органів місцевої влади, так і для судів при винесенні будь-яких рішень у сфері мирних зібрань. Крім того, усі положення цього акту, що можуть бути віднесеними до дозвільного характеру проведення мирних зібрань, є нечинними і на них не можуть посилалися, як на джерело права. Можливо, що окремі норми цього акту, насамперед про десятиденний термін повідомлення про наступні зібрання, які вкрай широко вживаються у вітчизняній прецедентній та локальній правотворчій практиці, переросли у конституційно-правовий звичай.

Додамо, що у рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 аспекти сповіщення про збори все ж таки отримали певне тлумачення. Так, у цьому рішенні констатується, що таке сповіщення має здійснюватись громадянами через організаторів масових зібрань, а завчасним є таке сповіщення відповідних органів про проведення масових зібрань, яке здійснено в строк від дня такого сповіщення до дати проведення масового зібрання. При цьому тривалість строків завчасного сповіщення «має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій», такі строки, за рішенням Суду, мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян. Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби звернутися до суду для вирішення спірних питань. Упродовж цього строку компетентні органи влади 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 або місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення та ін. [77].

Зазначимо, що на відміну від цих аспектів, законодавче регулювання судового обмеження права на мирні зібрання в Україні, якого вимагає ч. 2 ст. 39 Конституції, після ухвалення КАСУ вже існує, але й тут залишається низка невирішених питань. Так, згідно з п. 13 згаданої нами постанови Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 р. справи про обмеження права на мирні збори мають розглядатися судами в порядку, встановленому для справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, але далі ми побачимо, що таких порядків зараз існує два – у формі адміністративного судочинства та провадження по адміністративними правопорушенням.

Крім того, не слід забувати, що у ст. 315 («Право на мирні зібрання») Цивільного кодексу України від 6 січня 2003 р. № 435-IV зазначається, що фізичні особи мають право вільно збиратися на мирні збори, а обмеження в реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися лише судом відповідно до закону. Фактично це дозволяє говорити про елемент цивільно-правових відносин.

Втім, сьогодні саме ст.ст. 280 та 281 Кодексу адміністративного судочинства України (в редакції від 15 грудня 2017 р., до цього відповідні правовідносини регулювалися статтями 182 і 183 КАСУ) визначають особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та провадження у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання відповідно. Згідно з вимогами ст. 280 органи виконавчої влади та місцевого самоврядування «негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням з позовною заявою про

заборону таких заходів або про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо)».

Цікаво, що лише за цією категорією справ відповідачами у адміністративному процесі можуть бути «громадяни України, іноземці або особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень» (п. 4 ч. 4 ст. 50 КАСУ). У свою чергу організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій або інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів з позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів (ч. 1 ст. 281 КАСУ).

Додамо, що процеси по ст. 280 та 281 КАСУ мають низку спільних рис, обумовлених на нашу думку як необхідністю у підвищеній терміновості ухвалення рішення, так і важливістю цієї категорії справ. Так, у обох випадках про відкриття провадження у справі, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та відповідача (тобто відповідний орган виконавчої влади, місцевого самоврядування) та організатора (організаторів) зібрань. Адміністративні справи по обом статтям КАСУ вирішуються судом протягом двох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за два дні до проведення відповідних заходів – невідкладно. Постанови суду у цих адміністративних справах виконуються негайно, а копії судового рішення невідкладно видаються особам, які брали участь у справі, або надсилаються їм, якщо вони не були присутні під час його проголошення.

Різниця полягає у тому, що позовна заява про обмеження права на мирні зібрання, яка надійшла пізніше ніж за 24 години до часу проведення заходів, залишається без розгляду (ч. 2 ст. 280 КАСУ), а можливість подання заяв про усунення обмежень у день проведення зборів фактично гарантується змістом ч. 2 ст. 281 КАСУ. За п. 9 ст. 280 КАСУ суд задовольняє вимоги

позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій або інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам та свободам інших людей; у постанові суду має зазначатися спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання [18].

Аналіз вказаних норм КАСУ дозволяє стверджувати, що вжиття категорії «збори, мітинги, походи, демонстрації чи інші зібрання» фактично знімає питання про обмеження форм мирних зібрань яке нібито існує у ч. 1 ст. 39 Конституції України, а тому і знижує потребу в наявності нормативних визначень окремих видів зборів. Крім того слід очікувати на поступове запровадження у правовій доктрині вжитої у КАСУ та Цивільному кодексі України категорії «мирні зібрання» замість прийнятої зараз «мирні збори».

Необхідність доведення позивачем можливої загрози інтересам національної безпеки та громадського порядку, як єдина підстава для судового обмеження реалізації права на мирні збори, знайшла власне відображення у рішеннях судів. Так, у постанові окружного адміністративного суду міста Києва від 25 вересня 2007 р. № 4/50 (суддя Вовк П.В.) спеціально підкреслюється, що, вживаючи терміни «національної безпеки та громадського порядку», законодавець використовує слово-сполучник «та», а не «чи», «або», тобто загроза лише громадському порядку не може сама по собі вважатися достатньою підставою для обмеження мирних зборів. При цьому суддя послався на визначення національної безпеки, викладене у ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», розуміючи її, як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам. У цій справі, не даючи дозвіл на обмеження мирних зборів, суддя констатував, що «від суду вимагається прийняття рішення з метою забезпечення громадського порядку,

що не є завданням суду», посилаючись на відповідну компетенцію міліції. Крім того, суд послався на норму ч. 2 ст. 66 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 р. № 1665-IV, в якій вказується, що передвиборна агітація може проводитися, в тому числі у таких формах, як проведення зборів громадян, інших зустрічей з виборцями; проведення мітингів, походів, демонстрацій чи пікетів.

При цьому мирні зібрання, обмеження яких вимагала у цій справі Київська державна міська адміністрація, суд визнав передвиборчою агітацією партій та блоків, яким сприяли відповідачі, а вимоги позивача – такими, що суперечать нормам Закону «Про вибори народних депутатів України» щодо права на проведення передвиборчої агітації [179]. Цікавим є розширювальне тлумачення суддею категорії передвиборчої агітації, оскільки на момент ухвалення рішення жодної передвиборчої кампанії у м. Києві не проводилося. Додамо, що норми, подібні наведеним, містяться й у п. 1 ч. 5 ст. 50 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV, де вказується, що передвиборна агітація може здійснюватися «шляхом проведення зборів, зустрічей із виборцями, мітингів, демонстрацій, процесій, публічних дебатів, дискусій і інших масових заходів», а у Законі «Про вибори Президента України» від 5 березня 1999 р. № 474-XIV у чинній редакції про мирні зібрання у контексті передвиборчої агітації не йдеться.

Слід зазначити, що відповідне тлумачення категорій національної безпеки та громадського порядку не є загальновизнаним у практиці судів. Так, у вже згаданій постанові Приморського районного суду міста Одеси від 5 липня 2007 р., якою право на проведення мирних зборів у центрі м. Одеси було обмежено, зазначалося, що «заплановані відповідачами місця проведення своїх заходів є вкрай важливими об'єктами міської інфраструктури, через які щоденно проходять численні потоки людей, транспорту, товарів» і «проведення масових акцій біля та на території об'єктів міста зазначених позивачами, дійсно здатне привести до ускладнення

або неможливості іншими громадянам реалізовувати свої права, такі як право на пересування, право на можливість дістатися робочого місця, здійснення комерційної діяльності шляхом ввезення-вивезення товарів тощо». Також у цій справі суддя посилався на лист начальника управління СБУ в Одеській області на ім'я міського голови від 4 липня 2007 р. за № 65/5/2-8143, в якому «на підставі оперативних даних», йшлося «про можливість виникнення сутичок між активістами структур відповідачів та охороною морського торговельного порту» та вказувалося, що наміри відповідачів «здібні реально зашкодити іміджу України перед міжнародною спільнотою, на тлі намагання органів законодавчої та виконавчої влади, вживати заходів для інтегрування держави в міжнародні інституції, такі як ЄС, СОТ». Висловимо думку що вказане обмеження права на мирні зібрання значно більше ускладнює перспективи євроінтеграції України, зважаючи, зокрема, на розглянуті нами вище європейські стандарти в цій галузі [12, с. 45].

Цікаво, що за даними експертів Української Гельсінської групи протягом 2006 р. органи державної влади та місцевого самоврядування неодноразово зверталися до суду з позовами про заборону зібрань відповідно до ст. 182 КАСУ, а організатори зібрань у 2006-му році жодного разу не звернулися до суду із позовами про усунення обмеження реалізації права на мирні зібрання відповідно до ст. 183 цього Кодексу. Це пояснюється експертами тим, «що обмеження та перепони для реалізації свободи зібрань, як показав моніторинг дотримання права на мирні зібрання в Україні... у більшості випадків створювали не ті органи, які повідомлені організаторами (місцеві державні адміністрації чи виконавчі органи місцевого самоврядування), а органи МВС України та місцеві суди» і тією обставиною, що «ці перешкоди виявлялися лише під час проведення зібрань, а не раніше». Крім того, зазначені автори справедливо відзначають, що практика українського судочинства показує, що, хоча в більшості випадків апеляційні суди скасовують рішення судів першої інстанції про заборону зібрань, розгляд таких апеляційних скарг може тривати протягом місяців від моменту

оскарження.

Таким чином, вказують представники Української Гельсінської групи, навіть якщо апеляційний адміністративний суд визнає помилку окружного суду та дозволить провести зібрання у визначений організаторами час та у визначеному ними ж місці, право організаторів і учасників зібрання провести це зібрання у визначений час і у визначеному місці не буде відновлено. Висловимо думку, що відповідні проблеми виникають насамперед не через специфіку адміністративного процесу, а завдяки тому, що особи, чиє право на мирні збори є обмеженим, поки що неефективно використовують механізми цивільного процесу у сфері відшкодування завданої шкоди та через невжиття владою заходів кримінального переслідування за ст. 340 КК України, яку ми проаналізуємо далі.

Особливе значення має правове забезпечення механізмів реалізації права на мирні зібрання у муніципальному законодавстві України. Згідно з пп. 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій, демонстрацій та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку при їх проведенні [57].

Особливу компетенцію у цій сфері мають органи влади міста Київ. Так, відповідно до ч. 15 ст. 22 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. № 401-XIV, у зв'язку зі здійсненням містом Києвом функцій столиці України Київська міська рада та Київська міська державна адміністрація (кожна в межах своєї компетенції, встановленої законами України) мають право визначати порядок організації і проведення в столиці недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного і іншого характеру [73]. Таким чином слід вказати, що практика встановлення органами місцевого самоврядування порядків проведення мирних зібрань для м. Києва

є повністю легітимною та прямо впливає із вказаних вимог законодавства.

Порядок організації та проведення в Києві недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру був затверджений рішенням Київської міської ради від 24 червня 1999 р. № 317/418. Слід визнати, що цей акт передбачає не повідомний, а дозвільний характер проведення зібрань. Для проведення недержавних масових заходів, за винятком проведення похоронних процесій, їх організаторами не пізніше ніж за 10 днів до проведення мають подати письмове повідомлення до Київської міської державної адміністрації. За цим актом організаторами заходів можуть бути «об'єднання громадян, громадяни віком не молодші 18 років», у кількості не менше трьох осіб (або уповноважених даного об'єднання громадян). Посадові особи у дводенний термін, не враховуючи офіційних вихідних та святкових днів мають розглянути повідомлення і повідомити про прийняте рішення заінтересованих осіб; у разі наявності низки умов адміністрація звертається до суду щодо обмеження проведення заходів, про що повідомляє їх організаторів. До таких умов автори порядку віднесли такі:

- якщо заходи намічено провести в місці та в час, який вже надано для іншого заходу, чи у які обмежується чи забороняється проведення даного виду заходів;

- якщо проведення заходів безпосередньо створить перешкоди у роботі підприємств, установ і організацій або загрожуватиме життєзабезпеченню населення, життю, здоров'ю та безпеці громадян, порушуватиме громадський порядок та санітарно-гігієнічні вимоги;

- якщо запланована кількість учасників заходу перевищує можливості відповідної території;

- у разі введення надзвичайного або воєнного стану на території міста Києва.

За наявності вказаних підстав державна адміністрація зобов'язана запропонувати провести захід в іншому місці чи в іншій формі; у разі

погодження із організаторами вони підтверджують свою згоду новим письмовим повідомленням. Порядок також встановлює низку організаційних обов'язків для організаторів заходів та Київської міської державної адміністрації (але жодних їх прав не передбачає), питання компетенції правоохоронних органів та компенсації завданих зборами збитків у порядку не врегульовано, із посиланням на законодавство. За п. 8 Порядку в межах встановленого землекористування біля Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України визначаються території із тимчасовим обмеженням проведення масових заходів; проведення будь-яких недержавних масових заходів поблизу цих установ, згідно Порядку, здійснюється лише за окремими рішеннями Київської міської ради або її виконавчого органу [73].

Відповідні аспекти регламентації порядку реалізації права на мирні зібрання містяться в статутах територіальних громад. Так у ст. 4.12 Статуту територіальної громади міста Тернополя від 19 травня 2011 р. («Участь жителів міста у масових мирних акціях»), вказується, що громадяни – члени територіальної громади відповідно до ст. 39 Конституції України мають право на мирні акції на території міста – збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги (пікети), вуличні ходи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування. Метою таких акцій може бути привернення уваги органів та посадових осіб місцевого самоврядування до актуальних проблем загальноміського значення, що вимагають негайного розв'язання, до проблем соціального забезпечення мешканців міста, охорони довкілля, підтримання громадської безпеки тощо.

Громадяни – члени інших територіальних громад України – також можуть реалізувати це конституційне право на масові акції на території міста Тернополя у разі, якщо в місті розташовані органи влади чи здійснюють діяльність посадові особи, які правомочні приймати від організаторів акцій

звернення з їхніми вимогами. Мирна акція (хода) іногородніх громадян може мати тільки характер транзитного переміщення через місто.

Ініціативна група, яка організує мирну акцію, заздалегідь, але не пізніше, ніж за одну добу, у письмовій формі повідомляє про свій намір міськвиконком. У повідомленні вказуються: мета мирної акції, її організаційна форма, прізвище, ім'я та по батькові відповідальної особи за організацію та проведення акції, за благоустрій території після закінчення заходу, його посада в організації чи посада за місцем основної роботи, очікувана кількість учасників акції, час, місце проведення акції та її тривалість.

Організатори масової акції несуть відповідальність за відповідність акції заявленим цілям і формі її проведення, а також за дотримання громадського порядку учасниками мирної акції під час її проведення. Представники місцевого самоврядування несуть відповідальність за забезпечення безперешкодної реалізації права на мирні акції, та разом з організаторами – за безпеку учасників акції і громадський порядок.

Якщо мета масових акцій суперечить положенням Конституції України та інтересам національної безпеки, а їх проведення може спричинити порушення громадського порядку та спокою, стати поштовхом до заворушень і злочинів, завдати шкоди здоров'ю населення, порушити права і свободи інших людей, відповідні органи та посадові особи міського самоврядування зобов'язані звернутися до суду, який може заборонити проведення таких масових акцій.

Порядок подачі повідомлення про намір провести мирну акцію і порядок проведення цих акцій визначається «Положенням про мирні громадські акції у місті Тернополі», яке розробляється на підставі цього Статуту [83].

За Положенням про проведення масових заходів у місті Дніпрі, схваленому рішенням виконкому міської ради від 10 серпня 2008 р. № 1966 масовими заходами визнаються збори, мітинги, демонстрації, походи,

пікетування, спортивні, культурно-видовищні заходи, презентації, рекламні акції, релігійні (культові), духовно-просвітницькі збори, що проводяться юридичними особами, а також групами громадян. При цьому в Положенні вказується низка місць та маршрутів, які «відповідають вимогам забезпечення охорони громадського порядку», проведення масових заходів в інших місцях за Положенням тягне необхідність узгодження у виконкомі міської ради згідно з Листом узгодження, який видається в управлінні внутрішньої політики міської ради і має бути повернутий з відповідними узгодженнями не пізніше ніж за 5 днів до проведення заходу. Додамо, що вказане положення розраховано насамперед на масові заходи з великою кількістю учасників, зокрема у місцях їх проведення, за п. 20 положення, має бути забезпечено постійне чергування машин швидкої медичної допомоги, забороняється торгівля алкогольними напоями та продукцією в скляній тарі. Незалежно від кількості учасників положення передбачає такі обов'язки організаторів:

- забезпечити встановлення металевого огороження навколо центру проведення заходу та серед натовпу;
- забезпечити встановлення необхідної кількості пересувних санвузлів;
- застрахувати свою відповідальність перед третіми особами;
- проводити масові заходи не пізніше, ніж до 23 години [53].

Якщо наведені вище положення можна визнати такими, що не відповідають європейським стандартам реалізації права на мирні зібрання більше за духом, ніж за буквою, окремі акти містять у собі норми, що явно виходять за межі компетенції місцевої влади. Наприклад, Положення про порядок організації і проведення масових заходів, затверджене рішенням сесії Бережанської міської ради № 156 від 9 листопада 2006 р. передбачає обов'язок організаторів масових заходів «зробити внесок до спеціального фонду, кошти якого використовуються на благоустрій та утримання центральної частини м. Бережани у належному стані, суму вказується за рішенням виконавчого комітету» (п. 3.1.3); дотримуватися вимог

законодавства про державну мову (п. 3.1.8). На відміну від інших аналогічних положень бережанське окремо фіксує права та обов'язки учасників зборів та передбачає позбавлення організаторів масових заходів права на їх проведення протягом одного року «у випадку їх притягнення до відповідальності за порушення законодавства». Положення у п. 7.1 прямо констатує, що єдиною можливою підставою для проведення масового заходу є дозвіл Бережанської міської ради, наданий в установленому порядку [54].

Аналіз наведених актів дозволив представникам Української Гельсінської групи стверджувати, що «місцеві органи влади часто приймають власні правові акти, які не є законами, чим грубо порушують свободу мирних зібрань», і «такі рішення встановлюють суттєві, антиконституційні обмеження права на мирні зібрання». В той же час ці експерти вказують, що у багатьох випадках ні організатори зібрань, ні місцева влада не дотримувалися норм подібних правових актів і проводили мітинги без «необхідного» погодження влади та у «невстановлених» місцях без жодних наслідків; проте у кількох випадках місцева влада зверталася до суду з позовами про заборону зібрань саме на підставі згаданих положень, і суд забороняв ці зібрання. У той же час станом на кінець 2006 р. в усіх випадках, коли особи зверталися до суду з позовами про скасування цих положень, суди задовольняли відповідні позови. Зокрема, у 2005 р. були скасовані відповідні акти Львівської міської ради, у 2006 р. Сумська міська рада під позовним тиском сама скасувала положення, ухвалені в 2003 р., а в березні 2007 р. за поданням представника Інституту «Республіка» Бабушкінський суд міста скасував аналогічне положення Дніпропетровського виконкому. Представники Української Гельсінської групи констатують наявність в Україні кампанії позовів правозахисних організацій з вимогами скасування подібних актів у всіх містах країни, де вони існують [12].

У цілому погоджуючись із негативним досвідом вказаної локальної регламентації, слід визнати неминучість ухвалення відповідних актів в Україні. В той же час вказана активність правозахисників призводить, на

нашу думку, до певного вдосконалення нормативних актів у сфері мирних зібрань; це можна стверджувати, проаналізувавши вказані вище положення, ухвалені в Бережанах, Макіївці, Києві протягом 2003-2006 рр. та відповідні акти, прийняті в 2008 р. у Запоріжжі та Дніпропетровську замість скасованих у судах.

Крім того, окремі питання, прямо пов'язані із проведенням мирних зібрань прямо обумовлюють необхідність нормативного забезпечення з боку самоврядних структур. Наприклад, за ст. 36 Закону України «Про автомобільні дороги» від 8 вересня 2005 р. № 2862-IV порядок використання автомобільних доріг загального користування для проведення масових заходів мають визначати саме місцеві органи виконавчої влади і місцевого самоврядування за погодженням з органами державного управління автомобільними дорогами і відповідними державними органами з безпеки дорожнього руху. Окремим питанням є встановлення під час зборів різноманітних конструкцій, наметів тощо. Додамо, що 19 квітня 2005 р. Шевченківський районний суд м. Києва визначив у своєму рішенні, що намети не є «малими архітектурними формами», що до того слугувало підставою заборони вже традиційних наметових містечок [13, с. 10].

Крім того, певні вимоги щодо проведення мирних зібрань також передбачені у ст. 24 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII. За цими нормами органи виконавчої влади та самоврядування, підприємства, установи, організації і громадяни при здійсненні будь-яких видів діяльності зобов'язані дотримуватися обмежень рівня звучання звуковідтворювальної апаратури і музичних інструментів в рамках рівнів, установлених санітарними нормами. Втім, передбачені у ч.ч. 2-4 цієї статті додаткові вимоги щодо додержання тиші та обмежень певних видів діяльності, що супроводжуються шумом, не поширюються на випадки «проведення зборів, мітингів, демонстрацій, походів, інших масових заходів, про які завчасно сповіщено органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування»

[43].

Проаналізуємо компетенцію правоохоронних органів України у сфері реалізації права на мирні зібрання. Безумовно, основні повноваження у цій сфері мають підрозділи МВС України, які керуються у власній діяльності чинною нормативною базою щодо охорони громадського порядку та безпеки. Відповідні повноваження є достатньо чітко прописані Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. та у Статуті патрульно-постової служби міліції України, затвердженому наказом МВС України від 28 липня 1994 р. № 404 (залишається поки чинним).

Відповідно до ст. 2 Закону України «Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічного порядку і безпеки;
- 2) охорони прав людини, а також інтересів суспільства і держави.

Поліції для виконання цих обов'язків надаються права:

- вимагати від порушників громадського порядку припинення правопорушень та дій що перешкоджають здійсненню повноважень поліції, а в разі невиконання цих вимог застосовувати заходи примусу;

- проводити кіно-, фото- звуко-фіксацію як допоміжний засіб попередження протиправних дій та розкриття правопорушень;

- тимчасово обмежувати або забороняти доступ громадян на окремі ділянки місцевості чи об'єкти з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони життя і здоров'я людей.

Працівники поліції мають право застосовувати спеціальні засоби (наручники, гумові кийки, засоби зв'язування, сльозоточиві речовини, світлозвукові пристрої відволікаючої дії, пристрої для примусової зупинки транспорту, водомети, бронемашини та ін.):

- для припинення масових безпорядків і групових порушень громадського порядку;

- для відбиття нападу на будівлі, приміщення, споруди і транспортні засоби, незалежно від їх належності, або їх звільнення у разі захоплення;

- для затримання і доставки в міліцію або інше службове приміщення осіб які вчинили правопорушення;

- для припинення дій, що можуть призвести до зіткнення груп населення, а також діянь, які паралізують роботу транспорту, життєдіяльності населених пунктів, посягають на громадський спокій, життя і здоров'я людей [56].

Слід зазначити, що інші правоохоронні органи, крім поліції, також мають певні повноваження у сфері мирних зібрань. Так, згідно з вимогами ст. 18 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 р. № 160/98-ВР військовослужбовці Управління державної охорони України мають право спільно з підрозділами міліції тимчасово обмежувати чи забороняти під час здійснення охоронних заходів рух на вулицях та дорогах під час проїзду автомобільним транспортом вищих посадових осіб та офіційних іноземних делегацій, не допускати громадян на окремі ділянки об'єкти та місцевості, вимагати від них залишатися на конкретних місцях або залишити їх [188]. Крім того, практика доводить, що Служба безпеки України (далі – СБУ) використовує приписи п. 11, 12 ч. 2 ст. 2, п. 1 ст. 25 Закону України «Про СБУ» від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІ у сфері протидії загрозам національній безпеці під час мирних зборів. [72]

Певне значення у контексті діяльності правоохоронних органів під час мирних зібрань має і Закон України від 16 березня 2000 р. «Про правовий режим надзвичайного стану», у ст. 4 якого до умов введення такого стану віднесено:

- блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян та порушує нормальну діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування;

- виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права та свободи.

При цьому, за ст. 16 цього Закону указом Президента України про

введення надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи, як заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона щодо проведення яких встановлюється судом [66]. Це положення сьогодні виглядає дещо суперечливим, оскільки заборона проведення мирних зборів сьогодні, за вимогами ст. 280 КАСУ, може здійснюватися виключно судом. Це, на нашу думку, вимагає потребу в перегляді зазначених положень Закону України від 16 березня 2000 р.

Висновки до розділу II

Таким чином, право на мирні зібрання є важливим інститутом такої підгалузі сучасного міжнародного права, як міжнародні стандарти прав людини. В умовах остаточної невизначеності форм реалізації зазначеного права у національному законодавстві України, її євроінтеграційних прагнень та безумовного визнання необхідності міжнародної взаємодії у сфері захисту прав людини відповідні аспекти становлять значний інтерес.

Міжнародні стандарти в сфері права на мирні зібрання є комплексним міжнародно-правовим феноменом, до якого входять норми міжнародних угод та актів м'якого права (судові прецеденти) стосовно прав людини, рішення та звернення міжнародних організацій, прецеденти ЄСПЛ та матеріали справ Комітету з прав людини ООН, міжнародна правова доктрина. Можливість прямого використання прецедентів щодо свободи зібрань ЄСПЛ вітчизняними судами, аналіз вітчизняних законопроектів у сфері мирних зібрань структурами ОБСЄ та Ради Європи дозволяють впевнено стверджувати про наявність нерозривного зв'язку між європейськими стандартами реалізації права на мирні зібрання та вітчизняним законодавством.

Національне внутрішнє законодавство України про мирні зібрання засноване на ст. 39 Конституції України, у ч. 1 якої визначено, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і

демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження в реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Норми Основного Закону України є нормами прямої дії, тому наведені приписи є не лише підґрунтям для розбудови правового механізму реалізації права на мирні зібрання, але й ефективним правовим засобом для такої реалізації. Окремі рішення судів по

Реалізація права на свободу мирних зібрань може супроводжуватися порушеннями встановлених норм права, що вимагатиме, як наслідок, відповідної реакції з боку представників органу охорони правопорядку або суду. Аналіз українського законодавства дає змогу зробити висновок, що учасника (учасників) зібрання може бути притягнуто до цивільно- правової, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

РОЗДІЛ III

ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

3.1. Відповідальність за порушення законодавства про мирні зібрання як гарантія його реалізації

Юридичні гарантії прав і свобод людини і громадянина на мирні зібрання – це сукупність конкретних засобів, що носять юридичний, загальнообов'язковий характер, завдяки яким можливе всебічне забезпечення ефективного здійснення, охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина на мирні зібрання; забезпечення повного, неухильного і безперешкодного здійснення кожним своїх прав і свобод, охорони прав і свобод від можливих протиправних посягань і їх захисту від будь-яких незаконних порушень.

Юридичні гарантії прав і свобод людини і громадянина на мирні зібрання класифікуються за наступними критеріями:

1) за змістом: загальні (охоплюють всю сукупність об'єктивних та суб'єктивних факторів, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини, їх захист та поновлення у разі порушення) та спеціальні (визначаються як система юридичних засобів, що сприяє процесу реалізації, захисту та поновленню прав і свобод громадян, їх змістом є надання державно-владної загальнообов'язковості як правам особи, так і їх захисту);

2) за засобами регулювання: матеріальні і процесуальні норми, що у процесі реалізації забезпечують реальність прав та свобод людини; судовий захист порушених прав; контроль, нагляд та відповідальність за порушення прав та свобод людини;

3) за територіальністю: міжнародні (що встановлюються міжнародними актами з прав людини та забезпечують можливість кожному звертатися за

захистом своїх прав і свобод до міжнародних судових установ), загальноукраїнські (закріплюються нормами вітчизняного законодавства), регіональні;

4) за суб'єктами: гарантії Верховної Ради України; гарантії Президента України; гарантії органів виконавчої влади; судові гарантії; гарантії омбудсмана і т.д.;

5) за характером впливу на реалізацію права на мирні зібрання: галузеві, міжгалузеві і змішані [17, с.15].

Особливе значення в системі гарантій права на мирні зібрання належить юридичній відповідальності.

Реалізація права на свободу мирних зібрань може супроводжуватися порушеннями встановлених норм права, що вимагатиме, як наслідок, відповідної реакції з боку представників органу охорони правопорядку або суду. Аналіз українського законодавства дає змогу зробити висновок, що учасника (учасників) зібрання може бути притягнуто до цивільно- правової, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Цивільно-правова відповідальність учасника зібрання, що виявляється у позбавленні його певних благ чи покладенні на нього обов'язків матеріального характеру, може наставати у випадку пошкодження ним під час масового заходу майна, що належить іншим особам, або державного чи комунального майна. Порядок реалізації цього виду юридичної відповідальності регулюється Цивільним кодексом України та Цивільним процесуальним кодексом України.

Кримінальне законодавство не передбачає спеціальну відповідальність за зловживання правом на мирні зібрання або порушення порядку їх проведення. Вчинені під час мирних зборів делікти, таким чином, можуть кваліфікуватися за окремими статтями Кримінального кодексу (далі – КК) України, або розглядатися як адміністративні правопорушення. До відповідних складів злочинів слід віднести передбачені КК України групове порушення громадського порядку (ст. 293), масові заворушення (ст. 294),

заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку (ст. 295), хуліганство (ст. 296), примушування до участі у страйку (ст. 174), напад на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення (ст. 261), захоплення державних або громадських будівель чи споруд (ст. 341), блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства (ст. 279), створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань (ст. 260), опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві (ст. 342) тощо [30].

У той же час статтею 340 КК України передбачено відповідальність за незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, якщо це діяння було вчинене службовою особою або із застосуванням фізичного насильства, у розмірі виправних робіт на строк до двох років, арешту на строк до шести місяців, обмеження волі на строк до п'яти років, або позбавленням волі на той самий строк [30]. Цей злочин посягає на законний порядок здійснення громадянами своїх прав і свобод та водночас є спрямованим на управлінську діяльність. Хропанюк М.І. вважає що «основним безпосереднім об'єктом цього злочину є внутрішній та міжнародний авторитет нашої держави», а «його додатковим об'єктом можуть бути життя і здоров'я, воля, честь і гідність особи». З іншого боку, на думку Коржанського М.Й., назва розділу XV КК України 2001 р. («Злочини проти авторитету державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян») де міститься ст. 340 є невідповідною, «оскільки вона занадто звужує родовий об'єкт злочинів, що віднесені до цього розділу» [14, с. 85], з чим у цілому можна погодитися.

Перешкоджання організації або проведенню вказаних заходів що здійснюються на законних підставах, є завжди незаконним, Крім того, таке перешкоджання є незаконним і у випадках, коли воно вчинюється:

- не службовою особою і пов'язане із застосуванням фізичного насильства до організаторів чи учасників мирних заходів, навіть якщо про них не були своєчасно сповіщені виконавчі органи місцевих рад, чи їх проведення було заборонене судом, чи вони проводились в умовах воєнного або надзвичайного стану;

- службовою особою, яка діє не на підставі закону, не у межах своїх повноважень або не у спосіб, передбачені Конституцією і законами України.

Крім того, незаконне перешкоджання, вчинене суддею шляхом ухвалення завідомо неправосудного рішення, ухвали або постанови, кваліфікується за ст. 375 КК України, а такі самі дії, якщо вони були вчинені іншою службовою особою, крім судді, шляхом зловживання владою або службовим становищем і спричинили тяжкі наслідки, кваліфікуються за ч. 2 ст. 364; якщо цією службовою особою є працівник правоохоронного органу – за ч. 3 ст. 364, а якщо вони вчинені службовою особою, крім судді, шляхом перевищення влади або службових повноважень, – за ч. ч. 1, 2 або 3 ст. 365 [43, с. 84]. Додамо, що за предметом посягання вказані злочинні дії можуть також кваліфікуватися за ст. 170 («Перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій») та ст. 171 («Перешкоджання законній професійній діяльності журналістів») КК України.

Разом із тим відповідні міркування мають сьогодні виключно теоретичний характер, оскільки жодного випадку ухвалення судом рішення про притягнення до відповідальності за ст. 340 КК України нами не виявлено. На тлі величезної кількості проведених за останні роки мирних зібрань, зокрема в рамках протистояння демонстрантів (мітингуючих) із владою, така ситуація є дещо нелогічною, про що йдеться й у зверненнях до влади та суспільства з боку низки громадських організацій. Вважаємо, що така ситуація обумовлена як узагалі недосконалим рівнем розбудови правової держави, так і підслідністю, оскільки згідно з ст. 216 Кримінально-процесуального кодексу України у справах про злочини, передбачені ст. 340

КК України досудове слідство провадиться слідчими органів внутрішніх справ. Логічно, що в умовах, коли фактично єдиними службовими особами, яки можуть незаконно протидіяти мирним зборам, стають саме працівники МВС України, підслідність за цією статтею було б доцільно змінити [12].

На відміну від кримінального законодавства Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) встановлює спеціальну відповідальність за порушення у сфері організації та проведення мирних зібрань в ст.ст. 185-1 та 185-2. Як ми вже бачили, відповідні норми були внесені в зазначений кодекс після ухвалення в 1988 р. радянського законодавства про мирні збори. Сьогодні відповідні норми знаходяться у главі 15 КУпАП, яка регламентує адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління. За чинною редакцією ст. 185-1 КУпАП порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій тягне за собою попередження або накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення або організатором зборів, мітингу, вуличного походу, демонстрації тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від 1 до 2 місяців з відрахуванням 20 % заробітку, або адміністративний арешт на строк до 15 діб [53].

Слід зазначити, що з ч. 1 ст. 185-1 Законом України від 2 червня 2005 р. № 2635-IV було виключено санкцію у вигляді адміністративного арешту до п'ятнадцяти діб [184]. Складати протоколи про правопорушення за ст. 185-1 КУпАП можуть як посадові особи органів внутрішніх справ так і уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад (ч.ч. 1, 2 ст. 255 КУпАП), ухвалюють рішення про адміністративну відповідальність за цією статтею районні у місті, міські чи міськрайонні суди

(а саме їх судді єдиноособово) (ст. 221 КУпАП). Цікаво, що за ч. 2 ст. 268 КУпАП при розгляді суддею відповідних справ присутність особи, яка притягається до відповідальності, є обов'язковою, а у разі ухилення її від явки її може бути піддано приводу [58].

Незважаючи на «прив'язаність» ст. 185-1 до указу від 28 липня 1988 р. вона тривалий час залишалася певною мірою витребуваною практикою. Так, за даними загальнення відповідної судової практики, у 2004 р. судами було розглянуто 52 справи за ст. 185-1 КУпАП, а у 2005 р. – 41 справа (41 особа). Цікаво, що більшість рішень суду було ухвалено не в м. Києві (де у 2005 р. відбулося 4926 мітингів та демонстрацій, що становило 63 % від їх загальнонаціональної кількості). З 41 справи було закрито провадження у 26 справах щодо 26 осіб, у тому числі за відсутністю складу вказаного правопорушення у 6 справах; з 15 випадків притягнення до відповідальності у 60 % справ порушникам було винесено попередження [4].

Така ситуація пояснюється тим, що притягувати до відповідальності за «порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» за умови відсутності нормативної визначеності такого порядку важко.

Дійсно, аналіз правозастосовної практики, а також відповідних рішень ЄСПЛ свідчить, що за сучасних умов нормативного регулювання порядку організації та проведення мирних зібрань в Україні ст. 185-1 КпАП не може застосовуватися. Така позиція дістала досить чіткого закріплення у рішенні ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України», в якому суд наголосив, що «неможливо дійти висновку про те що «порядок», зазначений у статті 185-1 КпАП, був визначений достатньо точно для того, щоб надати заявникові можливість передбачити тією мірою, якою це було обґрунтовано обставинами, наслідки його дій. Процедури, запроваджені місцевими органами влади для регулювання організації та проведення демонстрацій у їхніх конкретних регіонах, здається, так само не забезпечують достатніх правових підстав з тієї самої причини – відсутності загального акту

парламенту, на основі якого можна було б розробляти документи місцевих органів влади» [74]. Як наслідок, Суд у цій справі дійшов висновку, що застосування до громадянина Веренцова адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 185-1 КпАП, становило порушення його права на свободу мирних зібрань. Це означає, що до моменту прийняття закону, який визначить порядок організації та проведення мирних зібрань, жодну фізичну особу в Україні не може бути притягнуто до адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 185-1 КпАП. Викладене, зрозуміло, не означає, що учасників публічних акцій взагалі не може бути притягнуто до адміністративної відповідальності. Так, у разі вчинення ними перед початком мирного зібрання або під час його проведення, або після його завершення дій, що завдають шкоди громадському порядку, громадській безпеці чи правам та свободам інших людей, їх може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за відповідною статтею КпАП [34, с. 163].

Додамо також, що ст. 185-2 КУпАП, яка встановлює відповідальність у вигляді штрафу за «надання посадовими особами для проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій приміщень, транспорту, технічних засобів або створення інших умов для організації і проведення зазначених заходів» узагалі розрахована на радянську практику проведення мирних зборів, і в сучасних умовах є фактично недіючою. Так, за 2014-2015 рр. жодної справи за ст. 185-2 КУпАП судами України не розглядалося [4, с. 7, 8].

3.2. Перспективи удосконалення правового регулювання реалізації права на мирні зібрання

Розглянемо перспективи удосконалення правового забезпечення реалізації права на мирні зібрання в Україні. При цьому визначальним аспектом у цій сфері слід вважати відсутність спеціального закону, який

розкривав би положення ст. 39 Конституції України. Багато авторів висловлюють думку про те, що необхідність ухвалення такого закону впливає з наведених норм Конституції. І справді попри те що Конституція України діє понад двадцять один рік, відповідні закони, які регламентували б реалізацію права на мирні збори і порядок сповіщення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, до цього часу не прийняті.

Слід погодитися з думкою про те, що особливості проведення зборів, мирних походів і демонстрацій повинні бути врегульовані за допомогою закону», оскільки «відсутність законів, які б врегулювали можливість передбачених обмежень прав людини і основних свобод, провокує порушення цих прав і свобод з боку державних органів, і, зокрема, на жаль, з боку судів [15, с. 17].

Ставлення Верховної Ради України до необхідності ухвалення закону про мирні зібрання також не завжди залишалося одностайним. Слід навести Постанову Верховної Ради України від 18 листопада 2003 р. № 1241, у якій з метою забезпечення постійного моніторингу щодо додержання конституційних прав громадян на мирні зібрання передбачалося «утворення на основі пропорційного представництва ... із обов'язковим представництвом від кожної зареєстрованої депутатської фракції (групи) Тимчасової спеціальної комісії з моніторингу щодо додержання конституційних прав громадян на участь у зборах, мітингах, походах, демонстраціях та виконання Закону України «Про статус народного депутата України». На цю комісію покладалося, зокрема, внесення пропозиції щодо проведення «Дня Уряду України» в грудні 2003 р. з порядком денним «Додержання конституційних прав громадян на участь у зборах, мітингах, походах, демонстраціях та виконання Закону України «Про статус народного депутата України». Водночас Верховній Раді АР Крим, обласним та міським радам було рекомендовано провести спеціальні засідання, на яких розглянути питання про забезпечення прав громадян на мирні зібрання, передбачивши участь у цих засіданнях народних депутатів

України, про необхідність поживлення законопроектної роботи у постанові від 18 листопада 2003 р. № 1241 не йшлося.

Цікаво, що фахівці Державного департаменту США ще на початку 2008 р. констатували, що Конституція України забезпечує свободу зібрань, але деякі інстанції регіональної влади обмежують це право. Відсутність спеціального закону про збори призвело до того, що відповідні відносини стали регламентуватися Кодексом адміністративного судочинства України та прецедентним правом. Єдиним прямим негативним наслідком відсутності такого закону американські експерти називають посилення місцевих органів влади на радянські нормативні акти, які не відповідають нормам Конституції [27].

Необхідність ухвалення спеціального закону про мирні зібрання часто аргументують, апелюючи до рішення Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001. Але слід вказати, що в даному рішенні Суд, виходячи з положень п. 1 ч. 1 ст. 92 та ч. 2 ст. 39 Конституції України, лише дійшов висновку, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання [77]. При цьому з рішення суду не впливає необхідність законодавчого регулювання інших елементів механізму реалізації права на мирні збори та необхідність встановлення відповідних строків сповіщення у спеціальному законі (а не, наприклад, у законі про місцеве самоврядування).

Додамо, що навіть автори, які обумовлюють необхідність ухвалення спеціального Закону про мирні зібрання, підкреслюють, що «його відсутність не може і не повинна служити перешкодою для реалізації права особи на свободу зібрань». Відсутність нормативних актів, спрямованих на конкретизацію забезпечення дії норм Конституції, зазначають ці автори, не зумовлює їхньої нечинності і не тягне за собою неможливість їхнього

використання особами; водночас неправомірність використання цих норм Конституції, не деталізованих законами і підзаконними актами, можуть визначати лише суди [29, с. 17]. У згаданому рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 також підкреслюється, що норми Конституції України є нормами прямої дії та «застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти».

Таким чином, можна стверджувати про те, що питання доцільності ухвалення спеціального закону України про мирні зібрання є вкрай важливим, водночас прямої необхідності в ухваленні цього акту не впливає ні з вимог Конституції, ні з практичних потреб реалізації права на мирні зібрання. Слід зазначити, що некодифікованість правових механізмів реалізації права на мирні збори в Україні та наявні правові лакуни не призвели ані до виникнення масових заворушень або громадських безпорядків, ані до істотного обмеження прав людини шляхом заборони зборів або притягнення осіб до кримінально чи адміністративної відповідальності за зловживання правом на мирні зібрання (в останній раз грубі зловживання владою у цій сфері були зафіксовані в 2014 р.). Таким чином і далі зберігається дещо парадоксальна ситуація, за якою Україна є майже єдиною з пострадянських держав, що не має національного закону про мирні збори та водночас ефективно забезпечує масову реалізацію громадянами зазначеного права. [12, с. 67]

Далі ми окремо проаналізуємо відповідні законопроекти, запропоновані для прийняття Верховною Радою України. Слід вказати, що потреба у спеціальному законі про мирні зібрання у цілому відзначалася законодавцем і до ухвалення Конституції України 1996 р. Аналіз постанови Президії Верховної Ради України від 11 червня 1993 р. № 3266-ХІІ та постанови Верховної Ради України від 25 лютого 1994 р. № 4037-ХІІ дозволяє стверджувати, що законопроекти того періоду бачили міліцію основним органом влади із компетенцією в сфері мирних зборів. Водночас і

вказані акти, і постанова Верховної Ради України від 1 березня 1995 р. № 78/95-ВР [221] відображають активну участь парламентських комітетів, що мали компетенцію у сфері прав людини, у перегляді розроблених законопроектів.

Ситуація, що склалася на початку ХХІ ст. із законодавчим забезпеченням права на мирні зібрання призвела до наявності декількох проектів законів, які розроблялися як народними депутатами, так і органами центральної виконавчої влади. Вартими уваги є проект Закону України «Про мирні збори» від 16 жовтня 2000 р. № 3004, поданий народним депутатом Удовенком Г.Й. та проект Закону України «Про порядок проведення мирних масових заходів та акцій в Україні» від 10 серпня 2000 р. № 3004-2, поданий народним депутатом Пустовойтовим В.С., їх обговорення призвело до ухвалення процесуальної постанови Верховної Ради України [63], але подальшого розвитку ці правотворчі процеси не отримали. Їх обговорення представниками різних політичних сил у парламенті 20 березня 2001 р. після подій 9 березня 2001 р. у м. Києві під час акції «Україна без Кучми» засвідчило розуміння парламентарями того, що законодавчо встановлений порядок мирних зборів може істотно обмежити навіть ту практику їх проведення, що вже склалася, і тому відповідний закон має бути вкрай ретельно проробленим [45].

Слід вказати, що у 2003 р. Верховна Рада України конституційною більшістю ухвалила достатньо прогресивний, на нашу думку проект Закону «Про порядок організації і проведення мирних масових заходів і акцій в Україні» № 991. Цим проектом передбачалося, зокрема, можливість не подавати до відповідних місцевих органів влади письмове повідомлення про проведення зборів, якщо кількість їх учасників не перевищує 50 чоловік та усну форму сповіщення для низки інших невеликих за обсягом заходів, закріплювалося право цілодобового проведення зборів (із певними обмеженнями щодо звукопідсилюючої апаратури у нічний час). Втім, згідно з Постановою Верховної Ради України від 15 травня 2003 р. № 750-IV цей

проект було відкликано на доопрацювання і потім він так і не був розглянутим знов.

Крім того, можна згадати проект Закону України «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні» від 8 квітня 2004 р. (реєстраційний номер 5242), розроблений народними депутатами України Г.Й. Удовенком, І.І. Миговичем та ін. [63]. Аналізуючи цей проект, вітчизняні правозахисники відзначали, що у ньому недостатньо чітко і детально виписана процедура обмеження свободи мирних зібрань, встановлений строк повідомлення про проведення зборів у три доби не викликає заперечень, але усна форма повідомлення про пікетування, на думку цих авторів, слугуватиме одним із засобів, який намагатимуться використати певні посадові особи для того, щоб перешкоджати пікетуванню з небажаної для них теми. Ці експерти також акцентують увагу на недосконалості дефініцій у проекті форм мирних заходів і акцій (прилюдних заходів). На їх думку, «великі за обсягом і нечіткі за змістом, ці визначення ... залишаються незатребуваними; про них йдеться лише під час повідомлення про захід, коли від організаторів вимагається назвати форму цього заходу», тому саме «визначення мирних заходів у такій формі є зайвим і непотрібним» [63].

Як альтернативу депутатському проекту № 5242 23 березня 2004 р. президент України подав до Верховної Ради проект Закону України «Про збори, мітинги, походи і демонстрації» (реєстраційний номер 5242-2), визначивши його, як невідкладний. Цей проект викликав гостру хвилю критики та не був ухвалений парламентом.

У той період правозахисними організаціями був розроблений альтернативний проект Закону України «Про свободу мирних зібрань», обговорений 5 липня 2005 р. у Києві на «круглому столі». Під час розробки цього проекту було враховано європейську практику реалізації права громадян на проведення мітингів та демонстрацій, а також такі принципи європейського права, як, наприклад, презумпція на користь проведення

зборів, право на контр-демонстрацію, швидкий судовий розгляд обмежень, недискримінаційність рішень, свобода спонтанних демонстрацій. У проекті було визначено, що саме не може бути підставою для судового обмеження права на мирні зібрання. Цікаво, що проектом відповідно до ст. 92 Конституції було заборонено місцевим органам виконавчої влади та місцевого самоврядування приймати нормативні акти, які б регламентували реалізацію права на мирні зібрання. Втім цей проект не вплинув на жодний з проектів закону про мирні зібрання, які протягом 2005-2017 рр. були офіційно спрямовані до парламенту [56, с. 3].

Доволі подібним до наведеного вище проекту № 5242 був проект «Про порядок організації і проведення громадянами зборів, мітингів, походів, демонстрацій та пікетувань», розроблений у 2006 р. Міністерством юстиції України, який було розміщено для громадського обговорення на офіційному веб-сайті цього міністерства. Цей проект був розробленим Міністерством юстиції на виконання Указу Президента України щодо виконання зобов'язань України перед Радою Європи та викликав доволі гостру дискусію.

На думку правозахисників передбачений вказаним проектом обов'язок мати на собі розпізнавальний знак прямо порушує вимоги Європейської Конвенції 1950 р. у світлі її тлумачення ЄСПЛ. Проект крім того, покладає обов'язок по підтримці громадського порядку на організаторів, хоча відповідно до закону цивільні особи не мають владних повноважень, і це є прямим обов'язком правоохоронних органів. Як влучно зазначають експерти, «автор законопроекту бажає, щоби мирні зібрання відбувалися як паради військових, де всі мають свої чітко визначені обов'язки і всі би безумовно слухалися організаторів мирного зібрання. Він не враховує специфіки великих мирних зібрань, коли його учасниками є звичайні перехожі, котрі можуть і не зобов'язані слухатися організаторів мирного заходу. Автор проекту явно не враховує певну хаотичність подібних заходів, їхній стихійний характер, а тому й часто відсутність чіткої програми зібрання. У

більшості учасників таких заходів немає ієрархічного підпорядкування, що робить неможливим безумовне виконання наказів організаторів мирних зібрань».

Крім того розроблений Міністерством юстиції проект закону взагалі забороняв проведення спонтанних мирних зібрань, та фактично забороняв проведення контрдемонстрацій, що за визначенням ЄСПЛ є невід'ємною складовою свободи мирних зібрань. Крім того, всупереч Цивільному кодексу України, проект закону поклав відшкодування усіх збитків, завданих учасниками мирного зібрання, на його організаторів [29]. Прес-службою Міністерства юстиції України було визнано необхідність вдосконалення вказаного проекту. Але і проект закону «Про мирні зібрання», доопрацьований Міністерством юстиції з урахуванням зауважень громадських організацій, Керівних принципів ОБСЄ щодо підготовки законодавства про свободу зібрань та практики ЄСПЛ містив більшість із зазначених вище недоліків та так і не став внесеним до парламенту.

На початку 2007 р. проект закону про мирні зібрання був поданий народним депутатом Удовенко Г.В. (реєстраційний № 2646), та на альтернативу йому був наданий проект Закону про свободу мирних зібрань № 2646-1 від 17 січня 2007 р., поданий народним депутатом Фельдманом О.Б. В обох зазначених проектах були визначені права та обов'язки організаторів і учасників масових заходів, а також органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх уповноважених представників, відповідальність за шкоду, завдану під час проведення масового заходу, а також відповідальність осіб за порушення встановленого порядку проведення масового заходу. За проектом № 2646-1 організатори заходу мають письмово повідомляти про його проведення не менше ніж за п'ять робочих днів до початку заходу (особисто), і за дев'ять календарних днів – якщо повідомлення надсилається поштою. Від уповноважених посадових осіб проектом вимагається «оцінити можливі наслідки зібрання і прийняти рішення про форми реагування, зокрема, про доцільність його обмеження або

заборони», «не пізніше ніж на третій робочий день повідомити організаторів про можливі варіанти зміни умов проведення заходу» та «негайно повідомляти правоохоронні органи про отримане повідомлення» (ст. 11 проекту № 2646-1) [65].

Останніми у Верховній раді України з досліджуваного питання були законопроекти про гарантії свободи мирних зібрань, зареєстровані у 2016 році за №№ 3587 і 3587-1. 18 жовтня 2016 року.

Так, автори законопроекту № 3587 «Про гарантії свободи мирних зібрань», пропонують встановити, що організатором мирного зібрання може бути фізична особа, яка є громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства, юридична особа, а також громадське об'єднання.

Окремо народні депутати визначають, що організатори зібрання мають право без спеціального дозволу встановлювати намети, сцени і інші тимчасові споруди, але тільки якщо вони не перешкоджають руху транспорту та не перекривають доступ до будівель. Також передбачається, що організатор письмово повідомлятиме про намір провести мирне зібрання відповідний орган виконавчої влади або місцевого самоврядування не пізніше як за 48 год до його початку. Крім того, окремо прописано, що чисельність учасників або одночасне проведення іншого мітингу або будь-якого масового заходу не можуть бути підставами для обмеження.

Однак передбачено і випадки обмеження реалізації права на проведення такого заходу, зокрема у разі, якщо мета зібрання – ліквідація незалежності України, зміна конституційного устрою, територіальних меж чи перешкоджання діяльності Збройних сил, а також, якщо є реальна небезпека застосування сили учасниками заходу. Тож, цей документ залишає в силі чимало існуючих на сьогодні правил організації мирних зібрань.

Водночас у парламенті зареєстровано і проект закону № 3587-1, у якому пропонується більш радикальний підхід. Так, у ньому визначено, що про проведення зібрання організатор заходу повідомлятиме орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування тільки в тому випадку, якщо він

вважатиме за необхідне «забезпечити безпеку учасників зібрання». Фактично ж, на власний розсуд. Крім цього, у цьому проекті передбачено випадки обмеження свободи мирних зібрань, але лише тоді, коли це «потрібно в демократичному суспільстві». І хоча в акті визначено, що «заборона проведення зібрання застосовується як захід винятковий – у разі неможливості в інший спосіб досягнути законних цілей обмеження», фактично підстави для заборони проведення мітингу існують і можуть бути інтерпретовані по-різному. [27]

Венеціанською комісією спільно з фахівцями ОБСЄ опубліковано висновок за результатами розгляду цих законопроектів. І хоча це вже п'ятий висновок Комісії з проблематики реалізації права на мирні зібрання в Україні, вони висловили надію, що на цей раз ці законодавчі ініціативи є таки щирим намаганням врегулювання існуючої законодавчої прогалини.

Експерти Комісії загалом позитивно оцінили подані законопроекти. Вони значили, що більшість положень обидвох законопроектів враховують раніше надані рекомендації і відповідають міжнародним стандартам.

Комісією надано низку рекомендацій, загальних для обох законопроектів, а також рекомендації, які стосуються лише певних норм проектів. Рекомендації розділено за тематиками, наприклад, «Поняття зібрання», «Повідомлення щодо проведення зібрання», «Підстави обмеження зібрання» тощо.

Загальними для обох законопроектів є такі рекомендації:

- запропоновані визначення зібрання необхідно удосконалити, що дасть можливість забезпечити їх відповідність загальноприйнятому стандарту щодо того, що мирні збори – це не просто публічний *захід*, а *зібрання людей* з метою вираження поглядів;
- необхідно детальніше врегулювати спонтанні зібрання: додати це регулювання до законопроекту 3587-1 та розширити відповідні положення проекту 3587;

- запровадити винятки по відношенню до зібрань, які за своєю чисельністю не вимагають повідомлення, і поширити правовий режим мирних зібрань на інші види зібрань (наприклад, заходи, які законопроектами запропоновано виключити зі сфери дії закону, зокрема заходи місцевої демократії);
- гармонізувати запропоновані підстави для обмеження/заборони зібрань із положеннями Конституції України і виключити усі норми, які передбачають обмеження на підставі теми (змісту) зібрання;
- забезпечити, щоб за певних обставин правоохоронні органи повинні мати можливість обмежувати зібрання без рішення суду, а обмеження щодо зібрань могли застосовуватись виключно судами;
- доповнити законопроекти нормами про підстави для застосування правоохоронцями сили.

Експертами Венеціанської комісії/ОБСЄ надано також спеціальні рекомендації щодо законопроектів окремо. Щодо законопроекту 3587, зокрема, зазначено, що необхідно запровадити винятки щодо зібрань, не вимагають повідомлення, наприклад, через невелику кількість учасників. Висловлено також коментарі щодо необхідності удосконалення процедури повідомлення про зібрання – забезпечити чітке визначення органу, якому повідомлення подається, та щоб це відбувалось через «єдине вікно». Незважаючи на це, загалом Комісією схвально оцінено досить чітко виписану процедуру подання і розгляду повідомлення, зокрема щодо термінів розгляду. Також, наголошено на необхідності виключення з законопроекту вимоги щодо необхідності отримання дозволу у разі, якщо зібрання порушує вільний рух транспорту.

Щодо законопроекту 3587-1 насамперед зауважено, що запропонована ним процедура відсутності обов'язкового повідомлення про зібрання, на думку експертів, не відповідає статті 39 Конституції України та її тлумаченню Конституційним Судом України, відповідно до яких про

зібрання організатори завчасно повідомляють органи влади. Експерти також підкреслили, що вимога подання повідомлення застосовується лише у разі, якщо організатори вважають його необхідним для забезпечення безпеки учасників. Цей висновок базується на тому, що, по-перше, безпека – не єдиний важливий фактор, який має враховуватись при підготовці зібрання, органи влади мають вжити й інших заходів для того, щоб зібрання відбулося належним чином. Крім того, Венеційською комісією зауважено, що тільки організатори зібрання не можуть бути відповідальними за визначення того, чи є (і залишатиметься) вони мирним, а також які ризики можуть їм загрожувати. Це є завданням органів влади, насамперед, правоохоронців, які мають для цього необхідні знання та засоби. Аналізуючи норми законопроекту 3587-1 експерти також ррзкритикували положення статті 8 про те, що органи влади мають самостійно шукати інформацію про проведення зібрань, зокрема, в Інтернеті. Експерти вважають, що такі дії державних органів можуть становити надмірне втручання у право на приватність.

Серед позитивних аспектів законопроекту 3587-1 Венеційська комісія назвала запровадження інституту переговорників з-поміж працівників поліції та передбачення процедури незалежного моніторингу зібрань.

Висновки Венеційської комісії засвідчують про необхідність істотного доопрацювання обох законопроектів, використання позитивних напрацювань, яких немає в тому чи іншому проекті і врахування інших недоліків, на які було вказано експертами. Відтак, зараз існує потреба у комплексному підході до питання законодавчого врегулювання свободи мирних зібрань та об'єднанні зусиль влади і громадськості для створення якісного продукту. [42]

Є застереження також у вітчизняних фахівців. Зокрема, правозахисник М. Лебідь звертає увагу на небезпеку узаконення силового розгону масових

зібрань. Так, відповідно до проекту № 3587, можливість визначити, що зібрання «втратило мирний характер», і назвати термін, упродовж якого учасники акції повинні розійтись правоохоронці отримають. Якщо ж громадяни відмовляться виконувати таке розпорядження – силовики матимуть право затримати протестувальників, а також розігнати мітинг. Тому створюється враження, що автори документу, хоча й намагалися розширити права громадян на участь у мирних зібраннях, все ж залишили представникам влади «запасний хід» для унеможливлення таких заходів. Можливо, вони стурбовані загрозою блокування військових частин під час бойових та інших екстраординарних дій, загалом мітингів сепаратистської спрямованості. Разом з тим у чиновників не будуть зв'язані руки в питаннях обмеження протестів, бо ж надто багато залежатиме від людського фактору: було би бажання, а порушення і підстави для заборони знайдуться.

Попри відсутність закону про мирні збори, судді адміністративних судів постійно обговорюють практику розгляду справ за позовами суб'єктів владних повноважень щодо обмеження реалізації права на мирні зібрання. Так, нещодавно для суддів відбувся семінар «Заборона мирних зібрань», на якому було звернуто увагу суддів на європейські стандарти мирних зібрань та судову практику касаційної інстанції в Україні, крім цього також порушено важливу тему розгляду справ про обмеження права на мирні зібрання в цих судах. Учасники семінару приділили увагу й законопроектам «Про гарантії свободи мирних зібрань». Відзначалися позитивні моменти в законопроектах. Так, схвально сприйнята була пропозиція, що міститься в законопроекті № 3587-1, про запровадження інституту парламентарів, яких обиратимуть з-поміж працівників поліції, та передбачення процедури незалежного моніторингу зібрань. А представник Національної школи суддів Н. Ахтирська говорила про те, що цього разу законодавчі ініціативи є «щирим намаганням урегулювати законодавчу прогалину».

Та поки судді чекають на закон про мирні зібрання, а Венеціанська

комісія оцінює проекти, деякі активісти агітують за неприйняття акта. На їхню думку, приймати спеціальний закон про такі зібрання немає потреби. До того ж, у разі ухвалення законопроекту № 3587, у влади з'явиться абсолютно законна можливість забороняти мирні зібрання та притягати до адміністративної відповідальності їхніх організаторів та учасників «з юридично закріплених підстав». Активісти вважають, що проект закону № 3587 створює законодавчу смугу перешкод замість того, аби полегшити кожній людині практичну реалізацію своїх конституційних прав. Зокрема, обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань запроваджується задля запобігання реальній небезпеці застосування організаторами і учасниками акцій фізичної сили, зброї і інших небезпечних засобів заподіяння шкоди життю, здоров'ю чи майну інших осіб. Але, хто та як оцінюватиме реальність небезпеки? [27]

Експерт правозахисної організації «Ні – поліцейській державі» М. Лебедь зазначає: «Законопроект № 3587 встановлює 48-годинний дедлайн для повідомлення про зібрання, дає можливість заборонити його у будь-який момент, узаконює силовий розгонів мирних зібрань запроваджує репресивні заходи щодо зібрань без повідомлень, а також розв'язує руки владі для силових розгонів зібрань».

За словами народного депутата України І. Луценка, поліція тепер сама буде вирішувати чи є зібрання мирними чи ні, а також матиме повноваження щодо керування мирними зібраннями. «Сьогодні ми бачимо спробу реваншу щодо тих змін, яких прагнув Майдан, та декларує наша нинішня влада», – зазначає народний депутат. Він наголошує, що через пропонуваний законопроект буде дуже легко регулювати будь-які зібрання, аж до їхньої повної заборони.

А экс-юрист Національної поліції України М. Каменєв вважає, що законопроект не розв'язує жодних проблем. Справа в тому, що зараз є

необхідна правова база з рішень Європейського суду з прав людини, Конституційного та Верховного судів України, які регулюють відповідні питання. На його думку, прийняття законопроекту лобіюють, зокрема, судді, які свого часу забороняли Майдан. «Таким чином вони прагнуть уникнути відповідальності, пояснивши свої злочинні рішення тим, що у них раніше не було закону, і вони не знали, як діяти», – зазначає він.

На думку М. Волинця, колишнього народного депутата, «влада намагається протягнути через Верховну Раду закон, що суттєво обмежує права і свободи громадян. Якщо дати необмежені права правоохоронцям, то це може призвести до непередбачуваних наслідків». Він також наголошує, що люди вдаватимуться до інших форм протесту у разі, якщо буде створено штучні перепони для проведення мирних зібрань, то». З ним згоден і заступник голови Всеукраїнської молодіжної громадської організації «Фундація регіональних ініціатив» Б. Чумак який вважає, що такий законопроект втягує поліцію та Нацгвардію в політичні ігри. «І громадськість, і правоохоронні органи стають заручниками політичних амбіцій», – зазначає він.

А ось правозахисник К. Магнушевська іншої думки: «Безперечно, великий простір для зловживань правом відкривається коли певне питання законодавчо неврегульоване. Зазвичай цю уненормованість використовують у власних інтересах політики й так звані активісти. А відповідальність за порушення прав громадян дуже зручно перекладати на плечі суддів, які розглядають справи про мирні зібрання». Загалом правозахисники схильні вважати, що закон «Про гарантії свободи мирних зібрань» необхідний, але його треба доопрацювати, врахувавши висловлені зауваження і пропозиції Венеціанської комісії і вітчизняних експертів.

Фактично, основною причиною несхвалення жодної редакції закону про мирні зібрання є складність проходження подібного законопроекту в

законодавчому органі, бо жодній владі не вигідно мати закон, який забезпечить абсолютну свободу волевиявлення громадян [14].

Звичайно, проблеми з ухваленням закону про мирні зібрання не можуть бути пояснені лише причинами політичного характеру. На нашу думку, основним важелем у цій сфері стають особливості вітчизняної законодавчої традиції, із її прагненням до фіксації визначень та закріпленням компетенції суб'єктів влади у вигляді наборів повноважень.

В усіх законопроектах про мирні зібрання спостерігається поширення на громадян дії принципу «дозволено лише те, що передбачено законом». Це неправильно, бо ж в правовій державі він поширюється лише на державні органи і посадові особи. Тому можна зрозуміти прагнення державних органів до ухвалення спеціального закону про мирні збори, і певну невизначеність серед представників громадянського суспільства щодо концепції та змісту навіть такого закону. Крім того, варто зазначити, що проекти законів про мирні зібрання, які розроблені опозиційними силами, а також їхні позиції щодо інших законопроектів також отримують ґрунтовну критику з боку правозахисних організацій [12, с. 89].

Висновки до розділу III

Таким чином, особливе значення в системі гарантій права на мирні зібрання належить юридичній відповідальності за порушення цього права і порядку його реалізації, що зводиться до відповідної реакції з боку держави в особі представників органу охорони правопорядку або суду. Аналіз українського законодавства дає змогу зробити висновок, що учасника (учасників) зібрання може бути притягнуто до цивільно-правової, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Щодо перспектив удосконалення правового забезпечення реалізації права на мирні зібрання в Україні, то визначальним аспектом у цій сфері слід вважати відсутність спеціального закону, який розкривав би положення ст.

39 Конституції України. Попри те що Конституція України діє понад двадцять один рік, відповідні закони, які регламентували б реалізацію права на мирні збори і порядок сповіщення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, до цього часу не прийняті. Відтак відсутність законів, які б врегулювали можливість передбачених обмежень прав людини і основних свобод, провокує порушення цих прав і свобод з боку державних органів, в тому числі з боку судів.

ВИСНОВКИ

Головними науковими і практичними результатами роботи є наступні висновки:

Право на мирні зібрання є одним із основних та невідчужуваних прав людини і громадянина. Це право має давню історію та генезис на загальносвітовому рівні. В Україні актуальність правового регулювання і відповідних наукових досліджень пов'язана із зростанням політичної та громадянської активності населення, загостренням політичних та соціально-економічних суперечностей.

Саме тому проблематика мирних зібрань завжди була, є та, безперечно, залишатиметься актуальною як з теоретичної, так і з практичної точок зору. І це зрозуміло, оскільки мирні зібрання є не лише критерієм, за яким визначається рівень демократії в країні, а й надзвичайно дієвим способом громадського контролю за інститутами публічної влади. У новітній історії є чимало наочних прикладів, які свідчать про те, що «майдани» – це ефективний механізм реалізації та забезпечення суверенітету Українського народу, який має право визначати політичну, економічну та соціальну долю своєї країни, використовуючи для цього як інструмент мирні зібрання. Також мирні зібрання є засобом реалізації ряду інших прав приватних осіб – права громадянина на свободу світогляду і віросповідання, думки й слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо.

Нормативну базу права на свободу мирних зібрань складають міжнародні та національні нормативно-правові акти. Міжнародними джерелами правового регулювання мирних зібрань є Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадські та політичні права (1966 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних

свобод (1950 р.) та ін. Міжнародні стандарти в сфері права на мирні зібрання є комплексним міжнародно-правовим феноменом, до якого входять норми міжнародних угод та актів м'якого права стосовно прав людини, рішення та звернення міжнародних організацій, прецеденти ЄСПЛ та матеріали справ Комітету з прав людини ООН, міжнародна правова доктрина. Ці стандарти виникли в останні роки й динамічно розвиваються, їх взаємодія призводить до певної уніфікації та можливості кодифікації, хоча б на рівні правової доктрини. Україна, її органи влади та інститути громадянського суспільства беруть активну участь у розробці відповідної доктрини, цей процес носить для нашої країни спеціалізований і іноді навіть інтерактивний характер. Можливість прямого використання прецедентів щодо свободи зібрань ЄСПЛ вітчизняними судами, аналіз вітчизняних законопроектів у сфері мирних зібрань структурами ОБСЄ та Ради Європи дозволяють впевнено стверджувати про наявність нерозривного зв'язку між європейськими стандартами реалізації права на мирні зібрання та вітчизняним законодавством.

Право на мирні зібрання слід відносити до тієї категорії політичних прав, які мають метою не формування влади або безпосереднє здійснення влади, а участь у політичному житті держави та суспільства. Тому право на мирні зібрання слід відокремлювати від інших політичних прав, які іноді є дуже подібними за формою реалізації, але мають метою саме формування, здійснення влади, участь в ній або публічний контроль за нею.

Свобода мирних зібрань є природним правом кожної особи. Ніхто не може позбавити людей права збиратися разом та обговорювати актуальні суспільні проблеми, навіть якщо це право не врегульоване національним законодавством. Єдиною перешкодою в активному практичному використанні цього права є вік людини, який не дозволяє їй реалізувати право на мирні зібрання.

Специфічними рисами публічних заходів (мирних зібрань) є законність, відкритість, мирний характер, доступність, цільова політичну

спрямованість та некомерційний характер, публічність та гласність. Особливе значення при цьому мають, на нашу думку, саме доступність та публічність, оскільки відсутність цих рис не дозволяє вважати мирними зібраннями «закриті» зібрання, які проводяться в таких непублічних місцях, як приватні приміщення з обмеженим доступом.

Механізм реалізації права на мирні зібрання, відповідно до міжнародних стандартів та практики розвинутих демократичних держав, має бути повідомним, а не дозвільним. Зазначимо, що реальність повідомного характеру проведення мирних зібрань полягає у обов'язку ініціаторів зібрань повідомляти органи влади про запланований захід у розумний термін; заборона запланованих зібрань та оскарження такої заборони має відбуватися виключно у судовому порядку.

З іншого боку мирні зібрання не можуть бути забороненими виключно з мотивів можливих матеріальних збитків або витрат, які розміри б останні не становили. Обов'язки влади при проведенні мирних зібрань зводяться насамперед до забезпечення громадського порядку, безпеки учасників зібрань та інших осіб, їх майна та забезпечення у розумних межах їх прав та законних інтересів. Найбільш складними при цьому є проблема створення механізмів компенсації матеріальної шкоди, нанесеної мирними зібраннями комунальному господарству, правоохоронним структурам та окремим фізичним та юридичним особам, забезпечення мінімальних санітарних та екологічних норм.

Можна виділити три основні стадії реалізації права на мирні зібрання.

Перша стадія – підготовча, до якої входить: визначення цілей, завдань та форми проведення мирних зібрань, попередня агітація, виготовлення та розповсюдження засобів наочної агітації; оповіщення можливих учасників мирних зібрань; надсилання повідомлення про проведення мирних зібрань у відповідний орган виконавчої влади або місцевого самоврядування; інші дії, що не порушують законодавства України та здійснюються з метою підготовки та проведення мирних зібрань.

Друга стадія – безпосереднє проведення мирних зібрань. Ця стадія передбачає фактичну реалізацію права на свободу мирних зібрань у вигляді передбачених законом форм із використанням засобів наочної агітації, гучномовних та інших технічних пристроїв. На цій стадії відбувається зовнішнє вираження цілей і завдань мирних зібрань шляхом проголошення промов, скандування лозунгів тощо. Особливо важливою на цьому етапі є поведінка організаторів та учасників мирних зібрань, яка не повинна виходити за межі чинних правових норм та моральних засад суспільства.

Третя стадія – заключна і передбачає можливість досягнення цілей та завдань проведення мирних зібрань, визначених організаторами та учасниками на першій та другій стадіях (наприклад, подання резолюцій, пропозицій, вимог до органів державної влади та місцевого самоврядування та їх безпосереднє виконання).

Реалізація права на свободу мирних зібрань може супроводжуватися порушеннями встановлених норм права, що вимагатиме, як наслідок, відповідної реакції з боку представників органу охорони правопорядку або суду. Аналіз українського законодавства дає змогу зробити висновок, що учасника (учасників) зібрання може бути притягнуто до цивільно-правової, адміністративної чи кримінальної відповідальності.

Цивільно-правова відповідальність учасника зібрання, що виявляється у позбавленні його певних благ чи покладенні на нього обов'язків матеріального характеру, може наставати у випадку пошкодження ним під час масового заходу майна, що належить іншим особам, або державного чи комунального майна. Порядок реалізації цього виду юридичної відповідальності регулюється Цивільним кодексом України та Цивільним процесуальним кодексом України.

У КпАП на сьогодні передбачена лише одна спеціальна стаття, за якою до адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті учасники зібрання, – ст. 185-1 «Порушення порядку організації і проведення зборів,

мітингів, вуличних походів і демонстрацій». Зараз ця стаття складається з двох частин. Частина 1 передбачає адміністративну відповідальність за порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, а ч. 2 – за ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення або організатором зборів, мітингу, вуличного походу, демонстрації.

Аналіз правозастосовної практики, а також відповідних рішень ЄСПЛ свідчить, що за сучасних умов нормативного регулювання порядку організації та проведення мирних зібрань в Україні ст. 185-1 КпАП не може застосовуватися. Така позиція дістала досить чіткого закріплення у рішенні ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України», в якому суд дійшов висновку, що застосування до громадянина Веренцова адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 185-1 КпАП, становило порушення його права на свободу мирних зібрань. Це означає, що до моменту прийняття закону, який визначить порядок організації та проведення мирних зібрань, жодну фізичну особу в Україні не може бути притягнуто до адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 185-1 КпАП. Викладене, зрозуміло, не означає, що учасників публічних акцій взагалі не може бути притягнуто до адміністративної відповідальності. Так, у разі вчинення ними перед початком мирного зібрання або під час його проведення, або після його завершення дій, що завдають шкоди громадському порядку, громадській безпеці чи правам та свободам інших людей, їх може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за відповідною статтею КпАП.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрусяк Т. Г. Теорія держави і права / Т. Г. Андрусяк. – Львів : Право для України, 1997. – 200 с.
2. Белокурова О. Готуючись до Майдану-2 [Проведений з ініціативи ін-ту «Республіка» «круглий стіл» із обговорення проекту закону «Про свободу мирних зібрань»] / О. Белокурова // День. – 2005. – 14 липня. – С. 4.
3. Большой юридический словарь [под ред. А. Я. Сухарева]. – 3-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 858 с.
4. Букач В. В. Конституційне право на свободу зборів, мітингів, походів та демонстрацій як об'єкт судового захисту / В. В. Букач // Актуальні проблеми політики. Збірник наукових праць. – 2016. – Вип. 13-14. – С. 201-204.
5. Бурмицкий М. В. Свобода собраний – решения Европейского Суда по правам человека / М. В. Бурмицкий // Эксперты для гражданского общества [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://4cs.ru/news/read/>
6. Варенко В. МВС наголошує на необхідності ухвалення закону «Про порядок організації і проведення мирних масових заходів» / В. Варенко // Крок. – 2002. – вересень. – № 18 – С. 2-3.
7. Васьковська О. В. Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О. В. Васьковська. – К., 2007. – 21 с.
8. Верховний Суд України підтвердив незаконність постанови виконкому, яка обмежує право на мирні збори / Харківська правозахисна група Майдан-ІНФОРМ. – 2004. – 17 грудня [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.zmi.kiev.ua/content/view/1707/2/>
9. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про порядок організації і

проведення мирних заходів» (реєстраційний № 2450 від 6 травня 2008 р.) від 17 червня 2008 р. / В. І. Борденюк, І. І. Лагус, К. О. Чайковський. – К., 2008. – Офіц. док. – 4 с.

10. Постанова Верховного Суду України від 26 червня 2003 р. у справі № 5-4067ав03 // Юридична газета. – 2004. – № 1 (13). – 15 січня. – С. 2.

11. Денисова М. Реализация права на мирные собрания в Украине – проблемы и перспективы / Совещание ОБСЕ 2007 г. по рассмотрению обязательств, посвященных человеческому измерению (Варшава, 25 сентября – 5 октября 2007 г.) HDIM.NGO/440/07, 04 October 2007 [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : http://www.osce.org/documents/html/pdfhtml/27077_ru.pdf.html

12. Денісова М. М. Правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні // Дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / М. Денісова. – Харків, 2010.

13. Дряпіка М. Мітингова квота : Запропонований Президентом законопроект щодо проведення зборів і демонстрацій обмежує конституційні права громадян / М. Дряпіка // Без цензури. – 2004. – 18-24 червня. – С. 10.

14. Долежан В. Проблеми правового регулювання організації і проведення масових публічних акцій / В. Долежан // Право України. – 2013. – № 7. - С. 84-90.

15. Європейська конвенція з прав людини та основних свобод від 4 вересня 1950 р., із додаковими протоколами [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.portal.rada.gov.ua>

16. Зауваження та пропозиції до проекту Закону України «Про порядок організації і проведення мирних заходів» № 2450 від 06.05.2008 р., внесеного Кабінетом Міністрів України / [Б. а.] Український незалежний центр політичних досліджень // Громадянське суспільство. – 2009. – № 1 (8). – С. 2-7.

17. Кобрусєва Євгенія Анатоліївна. Адміністративно-правовий захист прав та свобод людини і громадянина на мирні зібрання.- Автореф. Дис...

канд. юрид. наук: 12.00.07, Класич. приват. ун-т. - Запоріжжя, 2015.- 23 с.

18. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803/paran1549#n1549>

19. Кодекс України про адміністративні правопорушення : станом на 1 травня 2009 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

20. Коментар до статті 187-4 Кримінального кодексу України: Центр знань з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.humanrights.gov.ua/>

21. Комментарий к Конвенции по защите прав человека и основных свобод и практике ее применения [под общ. ред. В. А. Туманова и Л. М. Энтина]. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – 336 с.

22. Конвенция Содружества Независимых государств о правах и основных свободах граждан 1995 г. // Дипломатический вестник. – 1995. – № 7. – июль. – С. 12-18.

23. Коновалов Е. В. Мечты и реальность свободы манифестаций в начале XX века в России. Историко-правовой аспект / Е. В. Коновалов // Конституция Российской Федерации. – Уфа : РИО Башкирского ГУ, 2005. – С. 35-38.

24. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

25. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 р. // Конституційні акти України. 1917 – 1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – С. 23-35.

26. Краткая информация о законах, регулирующих вопросы свободы

собраний и список международных стандартов. – Варшава : БДИПЧ, 2005. – 4 с.

27. Кривецький О. Закон про мирні зібрання // http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2607:zakon-pro-mirni-zibrannya-2&catid=71&Itemid=382

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

29. Кривицька Ю. Чи заборонятимуть суди мирні зібрання? / Ю. Кривицька // Юридична газета. 2005. – 16 вересня. – № 17 (53). – С. 2.

30. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. : станом на 1 травня 2009 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

31. Кримінально-процесуальний кодекс України // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

32. Кушніренко О. Г. Права і свободи людини та громадянина / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слинко. . – Х. : Факт, 2016. – 440 с.

33. Лавренюк С. Право збиратися мирно і без зброї / С. Лавренюк // Голос України. – 2017. – 29 серпня. – № 163. – С. 5.

34. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика / Р. Мельник. – К., 2015. – 168 с.

35. Ліщина І. Міжнародні механізми захисту прав людини / І. Ліщина // Незалежний культурологічний часопис «І» – 2015. – Ч. 21. Громадянське суспільство – Україна. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/>

36. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права ООН 1966 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.portal.rada.gov.ua>

37. Мін'юст розробляє законопроект про мирні зібрання, що

відповідатиме демократичним стандартам свободи зібрань / Прес-служба Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.minjust.gov.ua/0/7556>

38. Міщенко С. М. Стаття 39 Конституції України: проблемні питання застосування / С. М. Міщенко, С. А. Солоткий // Вісник Верховного Суду України. – 2002. – № 1 (29). – С. 12-18.

39. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року [за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка]. – К. : Каннон, А.С.К., 2012. – 1005 с.

40. О порядке организации и проведения собраний, митингов и демонстраций в СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 9306 // Ведомости Верховного Совета Союза ССР. – Офиц. изд. – 1988. – № 31. – Ст 504.

41. О собраниях и демонстрациях и шествиях : Закон Федеративной Республики Германия от 24 июля 1953 г. [перевод БДИПЧ ОБСЕ] Свобода мирных собраний : Правовая база Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.legislationline.org/ru/>

42. О собраниях и манифестациях : Закон Грузии от 12 июня 1997 г. в редакции от 24 февраля 2004 г. № 3401 [перевод БДИПЧ ОБСЕ] Свобода мирных собраний : Правовая база Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.legislationline.org/ru/>

43. Остапчук В. Дещо про мирні зібрання / В. Остапчук // Неофіційний інтернет-ресурс міста Славути [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.slavuta.info/stan.php>

44. Поліщук В. Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. Г. Поліщук. – Х., 1999. – 20 с.

45. Правове регулювання свободи мирних зібрань (за матеріалами

громадських слухань, що відбулися 25 травня 2004 року) [упоряд. Є. Захаров, В. Яворський]. – Х. : Фоліо, 2005. – 96 с.

46. Практика розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління (статті 185-185-2 КпАП) : узагальнення Верховного Суду України [підгот. М. А. Колесником, Л. В. Гавриловою, І. М. Михайловою]. – К. : ВСУ, 2006. – Офіц. док. – 15 с.

47. Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру : рішення Київської міської ради від 24 червня 1999 р. № 317/418 // Хрещатик. – Офіц. вид. – 1999. – № 58. – 17 серпня. – С. 4-6.

48. Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 3 серпня 1988 р. № 6347-XI // Відомості Верховної Ради Української РСР. – Офіц. вид. – 1988. – № 33. – Ст. 808.

49. Про внесення змін до рішення Київради від 24.06.99 № 317/418 «Про визначення порядку організації та проведення у м. Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру» : рішення Київської міської ради від 17 листопада 2005 р. № 388/2849 – К. : КМДА, 2005. – Офіц. док. – 4 с.

50. Про забезпечення додержання конституційних прав громадян на участь у зборах, мітингах, походах, демонстраціях та виконання Закону України «Про статус народного депутата України» : Постанова Верховної Ради України від 18 листопада 2003 р. № 1241-IV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2004. – № 10. – Ст. 128.

51. Про забезпечення охорони громадського порядку й безпеки громадян під час підготовки та проведення масових заходів : Розпорядження

МВС України від 11 червня 2005 р. № 484. – К. : МВСУ. 2005. – Офіц. док. – 10 с.

52. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

53. Про затвердження Положення про проведення масових заходів у місті Дніпропетровську : рішення виконкому міської ради від 10 серпня 2008 р. № 1966 [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.rada.dp.ua/pol2207.html>

54. Про затвердження Положення про порядок організації та проведення масових заходів у місті Бережани : рішення IV сесії Бережанської міської ради V скликання № 156 від 9 листопада 2006 р. – Бережани, 2006. – Офіц. док. – 14 с.

55. Про збори, мітинги, походи і демонстрації : проект Закону України, внесений на розгляд Верховної Ради України Президентом України від 23 березня 2004 р. № 5242-2 – К. : СПУ, 2004. – Офіц. док. – 34 с.

56. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 565-XII // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>

57. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

58. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

59. Про мирні збори: проект Закону України від 19 січня 1999 р., реєстраційний № 3004 (поданий народним депутатом Удовенком Г.Й.) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : www.portal.rada.gov.ua

60. Про направлення на повторне друге читання проекту Закону України про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні : Постанова Верховної Ради України від 15 травня 2003 р. № 750-IV // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : www.portal.rada.gov.ua

61. Про порядок організації і проведення громадянами зборів, мітингів, походів, демонстрацій та пікетувань Закон України : проект Закону України, розроблений Кабінетом Міністрів України від 22 травня 2006 р. // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : www.minjust.gov.ua

62. Про порядок організації і проведення мирних заходів : проект Закону України розроблений Кабінетом Міністрів України, реєстраційний № 2450 від 6 травня 2008 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : www.portal.rada.gov.ua

63. Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні : проект Закону України № 5242 від 8 квітня 2004 р., внесений нар. деп. України Г.Й. Удовенком, І.І. Миговичем та ін. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : www.portal.rada.gov.ua

64. Про порядок проведення мирних масових заходів та акцій в Україні : проект Закону України від 10 серпня 2000 р. № 3004-2 (поданий народним депутатом Пустовойтовим В.С.) та ін. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : www.portal.rada.gov.ua

65. Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні : проект Закону України, внесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Пустовойтовим В. С. 16 грудня 2002 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : www.portal.rada.gov.ua

66. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16

березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

67. Про проект Закону України про свободу мирних зборів : постанова Верховної Ради України від 1 березня 1995 р. № 78/95-ВР // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : www.portal.rada.gov.ua

68. Про проекти законів України про мирні збори та про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні : Постанова Верховної Ради України від 22 березня 2001 р. № 2320-III // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : www.portal.rada.gov.ua

69. Про обмеження права на мирне збирання : постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 25 вересня 2007 р. № 4/50. – Архів ОАСМК, 2007. – Офіц. док. – 12 арк.

70. Про свободу мирних зібрань : Проект Закону України, внесений народним депутатом України В. Л. Мусіякою // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : www.portal.rada.gov.ua

71. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-XII // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1991. – № 25. – Ст. 283.

72. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

73. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

74. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник / П. М. Рабінович – К. : ІСДО 1995. – 172 с.

75. Рекомендации Конференции «Правовое регулирование свободы

объединения и права на мирные собрания в Центральной Азии» (Алматы, 30-31 марта 2005 г.). – Алматы, 2005. – 3 с.

76. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 8 вересня 2016 р.// <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16>

77. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням МВС України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2003. – № 28. – Ст. 1379.

78. Свобода собраний и демонстраций: правовые принципы и новый российский закон // Право. – 2016. – 31 марта Грани.Ру [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://grani.ru/Society/Law/m.65682.html>

79. Свобода собраний и манифестаций // Энциклопедия юриста. – М. : Змейка, 2017 [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://determiner.ru/dictionary/202/>

80. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2007. – 840 с.

81. Скуратов Ю. И. Свобода собраний, митингов и демонстраций: теория и практика / Ю. И. Скуратов // Советское государство и право. – 1989. – № 7. – С. 35-43.

82. Статут територіальної громади міста Дніпро від 24 травня 2006 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista>

83. Статут територіальної громади міста Тернополя : прийнято рішенням міської ради від 19.05.2011 р. № 6/8/10 // http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/proekt_statutu_gromadi/10633.html

84. Тополевський Р. Правове регулювання свободи зібрань в системі джерел права України: колізії, непорозуміння чи злий жарт / Р. Тополевський // Юридичний часопис. – 2005. – № 24. – С. 15-20.

85. Тополевський Р. Свобода мирних зборів / Р. Тополевський, Є. Захаров : Харківська правозахисна група ; Українська Гельсінська спілка з прав людини.

86. Яворський В. Проект закону про мирні зібрання Мін'юсту не відповідає європейським стандартам / В. Яворський // Свобода мирних зборів. – 2006. – 8 травня [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1147088010>