

Антон Чуб,*кандидат юридичних наук, здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3652-0409>*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Виявлено ознаки, розкрито сутність та визначено поняття «адміністративно-правові гарантії реалізації права громадян на мирні зібрання». У дослідженні надано характеристику різних наукових підходів до розуміння змісту поняття адміністративно-правових гарантії. Досліджено поточне та перспективне нормативно-правове регулювання окремих гарантії реалізації права громадян на мирні зібрання, проаналізовано їхнє співвідношення, висвітлено авторський підхід до конкретизації зазначених гарантії. Запропоновано адміністративно-правові гарантії реалізації права громадян на мирні зібрання визначити як систему закріплених у законодавчих актах адміністративно-правових заходів, умов, засобів, що здійснюють органи публічної влади, громадяни та їхні об'єднання, спрямованих на створення умов для безперешкодної реалізації права на мирні зібрання, його охорону, захист і відновлення. До основних адміністративно-правових гарантії реалізації права громадян на мирні зібрання віднесено: визначений порядок узгодження умов проведення мирного зібрання для запобігання обмеженню свободи мирних зібрань; проведення переговорів органами публічної влади з організатором мирного зібрання; визначення у законодавстві способів обмеження права на мирні зібрання та обставин, що не можуть бути підставою для обмеження свободи мирних зібрань; право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади, що порушують право на свободу мирних зібрань; відшкодування шкоди завданої такими діями та юридична відповідальність. Запропоновані напрями удосконалення вітчизняного законодавства в частині закріплення адміністративно-правових гарантії реалізації права громадян на мирні зібрання.

Ключові слова: органи публічної влади, мирні зібрання, громадяни, адміністративно-правові гарантії.

Chub A.

Administrative and legal guarantees of realization of citizens' right to peaceful assembly

The article is devoted to identifying the features, revealing the essence and defining the concept of «administrative and legal guarantees for the realization of the right of citizens to peaceful assembly.» The study describes various scientific approaches to understanding the meaning of the concept of administrative and legal guarantees. The current and perspective normative-legal regulation of separate guarantees of realization of the right of citizens to peaceful assemblies is investigated, their ratio is analyzed, the author's approach to concretization of the specified guarantees is covered. It is proposed to define administrative and legal guarantees of realization of the right of citizens to peaceful assembly as a system of administrative and legal measures, conditions, means carried out by public authorities, citizens and their associations, aimed at creating conditions for unimpeded realization of the right to peaceful assembly, its protection, protection and restoration. The main administrative and legal guarantees for the realization of the right of citizens to peaceful assembly include: the procedure for agreeing on the conditions for holding a peaceful assembly to prevent restrictions on the freedom of peaceful assembly; conducting negotiations by public authorities with the organizer of a peaceful assembly; definition in the legislation of ways of restriction of the right to peaceful assemblies and circumstances which cannot be the basis for restriction of freedom of peaceful assemblies; the right to appeal against decisions, actions or omissions of public authorities that violate the right to freedom of peaceful assembly; compensation for damage caused by such actions and legal liability. The directions of improvement of the domestic legislation in the part of fixing of administrative and legal guarantees of realization of the right of citizens to peaceful assembly are offered.

Keywords: public authorities, peaceful assemblies, citizens, administrative and legal guarantees.

Постановка проблеми. В Україні свобода мирних зібрань є особливо важливою цінністю, що довели події Революції гідності. Р. С. Мельник зазначає, що сьогодення ситуація з нормативним регулюванням реалізації громадянами України права на свободу мирних зібрань є далеко не найкращою, що обумовлює необхідність активного самостійного тлумачення представниками адміністративних органів та суддів

положень ст. 39 Конституції України, яке, з одного боку, має бути засновано насамперед на рішеннях ЄСПЛ та європейській правозастосовній практиці, а з іншого – пронизане ідеєю, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Представники публічної влади повинні шукати приводи і підстави для того, щоб сприяти проведенню приватними особами мирних зібрань, а не орієнтуватися у своїй діяльності на необхідність їх заборони чи обмеження [1, с. 10]. Висловлені Р. С. Мельником сучасні тенденції у цій сфері відображені у двох законопроектах «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 1200 від 29.08.2019 та № 3587 від 07.12.201 [2; 3]. Проте чинне вітчизняне законодавство станом на кінець 2020 р. не містить чіткого механізму забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань, натомість закріплює у КУпАП норми щодо адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Питання адміністративно-правових гарантій реалізації різних прав громадян досліджували такі науковці, як В. А. Головка, М. Т. Какимжанов, І. І. Когутич, І. О. Личенко, В. О. Німченко, О. В. Черкасов, І. С. Щебетун та інші. Водночас гарантії реалізації права громадян на мирні зібрання не були досліджені як правова категорія, на теоретичному рівні відсутнє ставлення розуміння їхніх ознак, поняття та видів через відсутність ґрунтовних наукових розробок. С. І. Іщук, Р. С. Мельник, М. А. Самбор та інші досліджували загалом механізм реалізації права громадян на мирні зібрання, не конкретизуючи адміністративно-правові гарантії реалізації цього права громадян.

Мета дослідження полягає у розкритті сутності поняття «адміністративно-правові гарантії реалізації права громадян». Задля досягнення поставленої мети передбачається виконати такі **завдання**: визначити поняття «гарантія» та «адміністративно-правова гарантія»; окреслити ознаки адміністративно-правових гарантій реалізації права громадян та їхні види; проаналізувати поточне та перспективне нормативно-правове регулювання окремих гарантій реалізації права громадян на мирні зібрання, їхнє співвідношення, сформулювати авторський підхід до конкретизації зазначених гарантій; запропонувати напрями удосконалення вітчизняного законодавства в частині закріплення адміністративно-правових гарантій реалізації права громадян на мирні зібрання

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до положень цих міжнародних документів Конституція України у ст. 39 закріплює право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права, визначено у Конституції України, 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 [4]. Наразі чинного єдиного нормативно-правового акта, що визначає механізм реалізації права на мирні зібрання немає. Практики та науковці визначаючи засади такого регулювання спираються на положення Конституції України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про свободу совісті та релігійні організації» та судові рішення.

Однією з проблем, що характерні для правового регулювання реалізації права на мирні зібрання, є термінологічна невизначеність. Р. С. Мельник зазначає, що прикладом, коли неправильне розуміння змісту категорії зібрання призводить до неправомірного втручання у права громадян, можна назвати випадки притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення громадян, які проводили одноособові акції протесту перед будівлями органів влади. У подібних випадках судді кваліфікували такі пікети як зібрання, що спричиняло накладання на громадян адміністративних штрафів за неповідомлення органів влади про заплановані заходи [5, с. 11].

Іншими виявами термінологічної неузгодженості є використання різних термінів у цій сфері в Конституції України «право збиратися мирно» та в Кодексі адміністративного судочинства – «свобода мирних зібрань». М. А. Самбор вважає, що такий підхід зумовлений необхідністю розмежування впливу та сфери дії права на мирні зібрання – для носіїв такого права та свободи мирних зібрань – для суб'єктів публічної адміністрації, як нагадування про те, що це право не підлягає жодним обмеженням за винятком тих, що встановлені у Конституції України та міжнародних документах [6, с. 102]. Зміст самого терміна «мирне зібрання» у чинному законодавстві України не визначений. Натомість проекти Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 1200 від 29.08.2019 та № 3587 від 07.12.2015 [2; 3] пропонують визначити мирне зібрання як публічний захід, що проводиться у публічному місці мирно, без зброї у формі зборів, мітингу, демонстрації, походу або в будь-якому поєднанні цих форм чи в інших не заборонених законом формах для вираження особистої, громадянської або політичної позиції з будь-яких питань [2; 3]. Незва-

жаючи на позитивні характеристики цих законопроектів, вони мають також певні недоліки, одним з яких є відсутність визначення основного терміна «гарантії свободи мирних зібрань».

Розділ 3 «Гарантії реалізації права на свободу мирних зібрань» законопроектів «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 1200 від 29.08.2019 та 3587 від 07.12.2015 [2; 3] визначає: 1) обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань; 2) узгодження умов проведення мирного зібрання для запобігання обмеженню свободи мирних зібрань; 3) оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що порушують право на свободу мирних зібрань. Автори законопроекту, розмістивши ці положення у Розділі 3 «Гарантії реалізації права на свободу мирних зібрань», віднесли їх до основних гарантій реалізації права на свободу мирних зібрань, проте не обґрунтували свою позицію навіть у пояснювальних записках до цих законопроектів.

Науковці по-різному підходять до визначення поняття та змісту адміністративно-правових гарантій. Наприклад, М. Т. Какимжанов наполягає, що зміст адміністративно-правових гарантій полягає у практичному здійсненні органами управління (посадовими особами) юридично значущих дій: виконання юридичного обов'язку щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян; створення умов для їхньої реалізації; постійне спостереження за їхньою реалізацією; охорона, захист прав і свобод громадян; застосування санкцій у разі їхнього порушення [7, с. 17–18]. А. В. Черкасов та І. О. Личенко наполягають, що гарантії адміністративно-правового захисту правових можливостей громадян охоплюють широку систему інструментів, які сприяють забезпеченню законності в суспільних відносинах [8, с. 13] та практичного значення набувають через норми права, правозастосовну діяльність, індивідуальні юридичні акти, що дають змогу громадянину самостійно або за сприяння органів публічного управління забезпечити реалізацію потреб, здійснити протидію правопорушенням, відновити правові можливості, відшкодувати заподіяну шкоду [9, с. 331–332].

Однією з адміністративно-правових гарантій реалізації права громадян на мирні зібрання згідно із законопроектами «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 1200 від 29.08.2019 та 3587 від 07.12.2015 [2; 3] є окреслення підстав для його обмеження та визначення суб'єкта, уповноваженого на прийняття такого рішення, – суду.

Важливу роль у процесі визначення підстав для обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань згідно із законопроектами «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 1200 від 29.08.2019 та 3587 від 07.12.2015 [2; 3] є його протиправна мета: ліквідація незалежності України, зміна конституційного ладу насильницьким шляхом, зміна меж території або державного кордону України, перешкоджання діяльності Збройних Сил України або військових формувань; пропаганда війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів; порушення основоположних прав та свобод людини [2; 3].

Однією з адміністративно-правових гарантій реалізації права на мирні зібрання можна вважати визначений порядок узгодження умов проведення мирного зібрання для запобігання обмеженню свободи мирних зібрань. Норма Конституції України щодо завчасного сповіщення про мирне зібрання є нормою забезпечувального характеру, яка, однак, має тлумачитися та застосовуватися крізь призму права на свободу мирних зібрань. Тобто вона призначена не для обмеження права на свободу мирних зібрань, а з метою гарантування його реалізації для безпеки як учасників зібрання, так і держави. Ця теза, наполягає Р. С. Мельник, доволі чітко впливає з рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справі «Сергій Кузнецов проти Російської Федерації», де суд наголосив, що завчасне сповіщення створює для органів влади можливість вжити розумних та необхідних заходів для забезпечення мирного проведення зібрання, зустрічі або сходки [10, § 42; 11, с. 13]. Мета завчасного сповіщення, вважає Р. С. Мельник, полягає в тому, що компетентні адміністративні органи мають можливість переконатися, що вони можуть гарантувати належний рівень безпеки учасникам зібрання, а також що вони володіють усіма необхідними для цього засобами [10, с. 13]. Як адміністративно-правова гарантія реалізації права громадян на мирні зібрання виступає також закріплена у ст. 17 Проекту Закону «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 1200 від 29.08.2019 та № 3587 від 07.12.2015 [2; 3]. Орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, що має інформацію про наявність підстав для обмеження свободи мирних зібрань, зобов'язаний ініціювати проведення переговорів з організатором мирного зібрання щодо зміни умов його проведення. З цією метою орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який отримав повідомлення про проведення мирного зібрання, може дати організатору мирного зібрання рекомендації щодо зміни часу, місця, мети, встановлення наметів, сцен та інших тимчасових споруд чи інших умов проведення мирного зібрання, що виключатиме підстави для обмеження свободи мирних зібрань.

На наш погляд, адміністративно-правовими гарантіями реалізації права на мирні зібрання також є окреслені в законодавстві способи обмеження права на мирні зібрання; визначення причини, що не можуть бути підставою для такого обмеження; заборона обмеження таких зібрань з дискримінаційних мотивів. Так, у законопроектах «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 1200 від 29.08.2019 та № 3587 від 07.12.2015 [2; 3] зазначено, що право на свободу мирних зібрань може бути обмежене у спосіб: 1) повного або часткового обмеження щодо місця або маршруту проведення мирного зібрання у разі, якщо вони перетинаються з місцем, доступ до якого обмежено законом; 2) обмеження щодо часу чи тривалості мирного зібрання; 3) повного або часткового обмеження щодо використання звукопідсилювальної апаратури чи інших джерел шуму; 4) часткового обмеження щодо місця встановлення тимчасових споруд; 5) заборони проведення мирного зібрання у випадках протиправної мети його проведення. Як гарантію реалізації зазначеного права громадян потрібно сприймати визначені у законопроекті положення, що заборона проведення мирного зібрання застосовується як винятковий захід – лише у разі неможливості досягти законних цілей обмеження в інший спосіб. Важливою гарантією реалізації права на мирні зібрання у зазначених законопроектах є закріплення обставин, що не можуть бути підставою для обмеження свободи мирних зібрань: 1) кількість учасників мирного зібрання; 2) проведення одночасних мирних зібрань, у тому числі контрзібрань; 3) проведення одночасно з мирним зібранням інших масових чи охоронюваних заходів, у тому числі святкувань, концертів, візитів посадових осіб; 4) дискримінаційні вияви щодо раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Також варто погодитись з авторами законопроектів «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 1200 від 29.08.2019 та № 3587 від 07.12.2015 [2; 3] щодо того, що до гарантій реалізації права на мирні зібрання належить оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, що порушують право на свободу мирних зібрань, відшкодування завданих ними матеріальних і моральних збитків, а також забезпечення судом розгляду справ про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення свободи мирних зібрань. Водночас у ст.19 та ст. 20 законопроекту «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 1200 від 29.08.2019 йдеться лише про компенсацію шкоди й відповідальність учасників та організаторів мирного зібрання. На наш погляд, зазначені правові норми мають бути доопрацьовані шляхом конкретизації суб'єктів, видів юридичної відповідальності та підстав для її настання.

Висновки. Узагальнивши адміністративно-правові гарантії реалізації права громадян на мирні зібрання, визначено, що це система закріплених у законодавчих актах адміністративно-правових заходів, умов, засобів, які здійснюють органи публічної влади, громадяни та їхні об'єднання, спрямованих на створення умов для безперешкодної реалізації права на мирні зібрання, його охорону, захист і відновлення.

Список використаних джерел

1. Мельник Р. С. Окремі процедурні питання реалізації громадянами України права на свободу мирних зібрань. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 17. С. 9–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr_2015_17_4 (дата звернення 15.11.2020).
2. Про гарантії свободи мирних зібрань : Проект Закону №3587 від 07.12.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310 (дата звернення 15.11.2020).
3. Про гарантії свободи мирних зібрань : Проект Закону України № 1200 від 29.08.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66509 (дата звернення 15.11.2020).
4. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Стаття 141.
5. Мельник Р. С. Категорія «зібрання» та її належне тлумачення як одна з передумов реалізації права на участь у мирному зібранні. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 2. С. 4–9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr_2014_2_3 (дата звернення 15.11.2020).
6. Самбор М. А. Окремі процесуальні питання встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань. *Слово Національної школи суддів України*. 2019. № 2. С. 101–114. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln_2019_2_9 (дата звернення 15.11.2020).
7. Какимжанов М. Т. Соблюдение прав и свобод граждан в деятельности милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 – Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право. Москва. 1995. 24 с.

8. Черкасов А. В. Гарантии защиты конституционных прав несовершеннолетних : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. Санкт-Петербург, 2005. 23 с.
9. Личенко І. О. Захист законних інтересів громадян України у сфері власності: адміністративно-правове дослідження : монографія. Львів : Львівський держ. ун-т внутр. справ, 2014. 416 с.
10. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Сергей Кузнецов (Sergey Kuznetsov) против Российской Федерации» от 23 октября 2008 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=87846> (дата звернення 15.11.2020).

References

1. Melnik, R.S. (2015). *OkremI protsedurnI pitannya realizatsiYi gromadyanami Ukrayini prava na svobodu mirnih zIbran [Journal of Eastern European Law] [Some procedural issues of realization by citizens of Ukraine of the right to freedom of peaceful assembly]*. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr_2015_17_4 [in Ukrainian].
2. *Pro garantyi svobodi mirnih zIbran (2015) [proposion of Law of Ukraine №3587] [On guarantees of freedom of peaceful assembly]*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310 [in Ukrainian].
3. *Pro garantii svobody myryh zIbran (2019) [On guarantees of freedom of peaceful assembly]. Proekt Zakonu Ukrainy №1200 vid 29.08.2019*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66509 [in English].
4. Konstitutsiia Ukrayiny [Constitution of Ukraine] (1996). *Zakon Ukrayini vid 28 chervnya 1996 roku. Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of Verkhovna rada of Ukraine*, 30, 141 [in Ukrainian].
5. Melnyk, R. S. (2014). *Kategoriia «zibrannia» ta yiyi nalezhne tлумachennia yak odna z peredumov reailzatsii prava na uchast u mirnomu zibranni [The category of «assembly» and its proper interpretation as one of the prerequisites for the exercise of the right to participate in a peaceful assembly]*. *Journal of Eastern European Law*, 2, 4-9. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr_2014_2_3 [in Ukrainian].
6. Sambor, M.A. (2019). *Okremi protsesualni pytannia vstanovlennia obmezhenchia schodo realizatsii prava na svobodu myryh zIbran [Some procedural issues of establishing restrictions on the exercise of the right to freedom of peaceful assembly]*. *Slovo Natsionalnoi shkoly suddiv Ukrayiny – Word of National School of Judge of Ukraine*, 2, 101-114. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln_2019_2_9 [in Ukrainian].
7. Kakimzhanov, M.T. (1995). *Soblyudenie prav i svobod grazhdan v deyatelnosti militsii [Observance of the rights and freedoms of citizens in the activities of the police]: avtoreferat disertatsii. ... kandidata yurid. nauk: 12.00.02. Moskva [in Russian]*.
8. Cherkasov, A.V. (2005). *Garantii zaschityi konstitutsionnyh prav nesovershennoletnih [Guarantees for the Protection of the Constitutional Rights of Minors]: avtoreferat disertatsii. ... kandidata yurid. nauk: 12.00.02. Sankt-Peterburh [in Russian]*.
9. Lichenko, I. O. (2014). *Zahyst zakonnyh interesiv gromadian Ukrayiny u sferi vlasnosti: administratyvno-pravove doslidzhennia [monografiia] [Protection of legitimate interests of citizens of Ukraine in the field of property: administrative and legal research]*. Lviv: Lvivskiy derzh. un-t vnutr. Sprav [in Ukrainian].
10. *Postanovlenye Evropeiskoho suda po pravam cheloveka po delu «Serhei Kuznetsov (Sergey Kuznetsov) protiv Rossyiskoi Federatsii» [Sergey Kuznetsov v. The Russian Federation] ot 23 oktiabria 2008 h*. Retrieved from <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=87846> [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 19.12.2020.