

Тиліпська О. Ю.,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ

THE CONCEPT AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE ENSUARENCE OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY

Стаття присвячена дослідженню понять «забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини», «адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання». Розглянуто різні підходи до досліджуваних понять і розкрито їх зміст.

Ключові слова: право на мирні зібрання, забезпечення, адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини, адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання.

Статья посвящена исследованию понятий «обеспечение», «административно-правовое обеспечение прав и свобод человека», «административно-правовое обеспечение права на мирные собрания». Рассмотрены различные подходы к исследуемым понятиям, и раскрыто их содержание.

Ключевые слова: право на мирные собрания, обеспечение, административно-правовое обеспечение прав и свобод человека, административно-правовое обеспечение права на мирные собрания.

The scientific article is devoted to research the concept of “ensuarance”, “administrative and legal ensuarance of human rights”, “administrative and legal ensuarance of the right to peaceful assembly”. Different approaches to the researched concepts studied and solved their content.

Key words: right to peaceful assembly, ensuarance, administrative and legal ensuarance of human rights, administrative and legal ensuarance of the right to peaceful assembly.

У сучасних умовах розвитку демократичного суспільства в Україні, курсу на євроінтеграційні процеси держави, ментальної революції народу і становлення громадянського суспільства особливо актуальним є питання утвердження, реалізації й забезпечення основоположних прав людини. Одне із фундаментальних прав людини є своєрідним інструментом і гарантією забезпечення політомії думок та ідей у суспільстві. Його належне адміністративно-правове забезпечення є показником правової культури держави і зрілості суспільства. Попри наявність масиву завершених праць із проблеми забезпечення прав людини в адміністративному порядку загалом, широта діапазону наукового використання словосполучення «адміністративно-правове забезпечення прав людини» зумовлює потребу його узагальнення та уточнення. Недостатнім вважаємо і стан розробки поняття й сутності адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання в Україні, що об'єктивно пояснюється новизною предмета дослідження.

Проблема правового забезпечення прав людини, зокрема, в адміністративно-правовому аспекті досліджувалася такими науковцями, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородин, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, Я.М. Шевченко, В.О. Зарусило, О.І. Ієрусалімова, О.В. Дубенко, Я.В. Лазур, С.Ф. Константінов, проте єдиного розуміння поняття «правове забезпечення прав людини» загалом і «права на мирні зібрання» зокрема адміністративно-правовою наукою ще не вироблено.

Метою статті є з'ясування теоретичного поняття й особливостей адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання в Україні. Для досягнення указаної мети необхідно вирішити такі завдання: з'ясувати значення термінів: «забезпечення», «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення»; визначити поняття «адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання в Україні». Розкриття змісту й особливостей зазначеного інституту сприятиме розширенню та уточненню понятійно-категоріального апарату адміністративного права в науковому сенсі й удосконаленню діяльності суб'єктів публічної адміністрації стосовно забезпечення права на мирні зібрання в Україні на практиці [11, с. 126].

Незважаючи на те що термін «забезпечення» досить активно використовується в юридичній літературі, в управлінській і правоохоронній діяльності, підтримуємо думку, що його розуміння здебільшого домислюється тими, хто застосовує закон [18, с. 34].

І.О. Ієрусалімова, характеризуючи стан наукової розробки поняття «забезпечення», зазначає: «У юридичній літературі термін «забезпечення» застосовується досить часто, але визначення щодо нього в правових та літературних юридичних джерелах ми поки що не маємо. Наприклад, Юридична енциклопедія не дає визначення забезпечення прав і свобод громадян, у ній ми знаходимо лише роз'яснення таких термінів, як «забезпечення виконання зобов'язань», «забезпечення доказів» та «забезпечення позову». У Великому юридичному

словнику ми не знаходимо цього поняття взагалі» [13, с. 81, 82].

Неюридичний зміст поняття розкривається, наприклад, у Великому тлумачному словнику української мови: забезпечити означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось, захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [8, с. 281].

Варто зауважити, що почасти причиною помилок науковців у процесі формування змісту поняття правового забезпечення слугує упущення факту двоякості терміна «забезпечення»: це і сукупність гарантій, і водночас це процес, діяльність (органів державної влади щодо створення умов, необхідних для реалізації прав). Отже, йдеться про статичний і динамічний аспекти поняття «правове забезпечення» [12, с. 37].

Відповідно, наявні підходи дослідників до розуміння змісту поняття правового забезпечення потрібно звести до двох фундаментальних, які умовно можливо назвати звуженим і розширеним.

Відповідно до першого, здійснюється акцент чи то лише на динамічному, чи то лише на статичному аспекті поняття забезпечення. Так, В.О. Демиденко під правовим забезпеченням прав і свобод людини розуміє сприяння їх реалізації, охорону та захист [10, с. 13]. Правове забезпечення прав людини передовсім як їх охорону й захист також трактують О.В. Домбровська, А.А. Опалєва. Натомість К.Г. Волинка зводить зміст поняття «правове забезпечення» прав і свобод людини до їх дотримання, визнання та гарантування [9, с. 5].

Принципово іншим є розуміння поняття тими дослідниками, котрі акцентують на динамічній складовій забезпечення. Так, О.І. Наливайко сприймає феномен забезпечення прав людини в ракурсі діяльності органів держави й місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян зі створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації й захисту [14, с. 20].

Отже, недоліком поданих та інших формулювань поняття правового забезпечення є їх односторонність, тобто ігнорування двоєдиної сутності поняття «забезпечення» (як процесу і як стану). З огляду на це мають рацію ті дослідники, які розкривають поняття «забезпечення» через конструкцію «створення умов» або «впорядкування», оскільки означені дії самі по собі є процесом і станом, передбачають різні форми діяльності суб'єктів владних повноважень. Відповідно, у такому розумінні «забезпечення» включає три елементи: сприяння реалізації прав і свобод людини, охорону прав і свобод людини, захист прав і свобод людини [11, с. 125].

Загалом варто погодитись і звернути увагу на запропоновану М.В. Пучковою конструкцію сутності поняття «забезпечення», яка включає в себе статичний і динамічний аспект. М.В. Пучкова тлумачить поняття «правове забезпечення» двоаспектно: а) як сукупність гарантій реалізації й охорони прав громадян; б) як діяльність органів державної влади

зі створення умов, необхідних для реалізації громадянами своїх прав [17, с. 12]. Важливо відмітити, що достоїнством позиції М.В. Пучкової стосовно питання сутнісного наповнення поняття «правове забезпечення» є ув'язування в монолітну та нерозривну правову єдність установлених державою (за допомогою норм права) «гарантій реалізації й охорони прав громадян» і «діяльності органів державної влади зі створення умов, необхідних для реалізації громадянами своїх прав» [12, с. 37].

Дещо в іншому ракурсі до проблеми формування змісту поняття «правове забезпечення» підходить А.Е. Олійник, який розкрив зміст поняття «правове забезпечення» через призму а) створення сприятливих умов для реалізації громадянами своїх прав; б) запобігання їх порушенню; в) відновлення порушених прав громадян [15, с. 16].

На думку А.А. Опалєва зміст поняття «правове забезпечення» обмежується лише охороною й захистом порушених прав громадян [16, с. 18]. Проте, на нашу думку, таке розуміння правового забезпечення є надто вузьким і не відображає всього спектру змісту досліджуваного поняття.

Уважаємо, із розглянутих нами точок зору дослідників варто відмітити підходи М.В. Пучкової, О.І. Наливайко, К.Б. Толкачева, А.Г. Хабібуліна, позитивним аспектом запропонованих цими науковцями визначень поняття «правове забезпечення прав людини» є акцент на діяльності органів держави й місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян, і поєднання у своєму розумінні нерозривних, динамічного і статичного, аспектів правового забезпечення в міркуваннях М.В. Пучкової.

І.О. Ієрусалімова пропонує власне розуміння того, що має включати поняття «адміністративно-правове забезпечення» стосовно прав людини: «Адміністративно-правове забезпечення передбачає насамперед регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для та у процесі реалізації прав і свобод людини та громадянина, вплив на них з допомогою передбачених в законодавстві елементів. Складовою частиною адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина є гарантії їх реалізації, під якими розуміються умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав і свобод особи...». Розкривши змістові характеристики терміна «адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина», І.О. Ієрусалімова визначає його поняття. На її думку, «адміністративно-правове забезпечення» прав і свобод людини та громадянина являє собою повноту регулювання з допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для та в процесі їх реалізації, а також надання з допомогою цих норм відповідних гарантій, які разом із іншими правовими та неправовими гарантіями створюють стійку систему можливостей користування правовими цінностями в державі [13, с. 83, 84].

Фактично І.О. Іерусалімова до змісту поняття «адміністративно-правове забезпечення» включає три основні елементи: адміністративно-правове регулювання, реалізацію адміністративно-правових норм і встановлені нормами адміністративного права гарантії реалізації прав людини та громадянина. Проте погоджуємося із критикою цієї пропозиції з Р.В. Ігоніним, що недоліком такого підходу до розуміння змісту поняття «адміністративно-правове забезпечення» є упушення з «виду» суб'єктів владних повноважень, які реалізують (застосовують) норми адміністративного права у своїй діяльності [12, с. 39].

Ми вважаємо, що для повноцінного окреслення сутності поняття «адміністративно-правове забезпечення» загалом і «адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання» зокрема необхідно розкласти це поняття на певні підсистеми, які, взаємодіючи між собою, утворюють таке комплексне явище, як «адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання». На нашу думку, весь комплекс адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання необхідно розглядати в єдності таких його складових: 1) нормативна складова, 2) інституційна складова, 3) функціональна складова та 4) гарантійна складова.

У свою чергу, нормативна складова являє собою сукупність нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відносин, що виникають у процесі реалізації права на мирні зібрання. Тобто, це є весь масив норм міжнародних, які ратифіковані в установленому порядку і становлять частину національного законодавства, і весь масив норм права, прийнятих національними суб'єктами нормотворчої діяльності, від Конституції України й до підзаконних нормативно-правових актів. Так, наприклад, зміст нормативної складової адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання становлять приписи статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Відповідно до чинного на сьогодні офіційного перекладу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), назва статті 11 і відповідного права звучить як «Свобода зібрань та об'єднання» [1]. Ця норма захищає свободу проведення мирних зборів і свободу створення об'єднання з іншими людьми. Матеріально-правове регулювання правовідносин, що виникають у процесі реалізації права на мирні зібрання, визначається нормами Конституції України, зокрема статтею 39, у якій зазначається, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [2]. Офіційне тлумачення положення частини 1 статті 39 Конституції України подано в Рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року. У цьому рішенні Конституційний Суд роз'яснює, що тривалість строків завчасного сповіщення має бути в розумних межах і не повинна обмежувати перед-

баченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування є предметом законодавчого регулювання [6]. Здійснення повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян під час проведення мирних зібрань Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладено на органи місцевого самоврядування [5]. Також норми, які стосуються мирних зібрань в Україні, містяться в таких актах, як Закони України: «Про порядок вирішення колективних трудових спорів», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», а також у законах про вибори депутатів усіх рівнів, міських голів і президента. Процесуально-правове регулювання права на мирні зібрання здійснюється нормами Кодексу адміністративного судочинства України, статтею 182 якого встановлено особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання [3]. Крім того, відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [4], тобто до нормативної складової треба зараховувати також і результати практики Європейського суду з прав людини як щодо України, так і стосовно всіх держав Ради Європи. Перелік і визначення масових заходів, а також повноваження правоохоронних органів у сфері реалізації права на мирні зібрання в Україні містяться в Статуті патрульно-постової служби міліції України [7].

Інституційна складова, у свою чергу, становить сукупність міжнародних і національних інституцій, органів, громадських організацій, які у своїй компетенції мають повноваження щодо забезпечення належної реалізації права на мирні зібрання в Україні. Зміст інституційної складової становлять законодавчий орган у процесі забезпечення належного правового регулювання; правоохоронні органи в розрізі забезпечення фактичної фізичної реалізації права на мирні зібрання, а саме: забезпечення громадського порядку й безпеки під час проведення мирного зібрання; органи виконавчої влади, наприклад, місцеві державні адміністрації забезпечують організацію проведення мирного зібрання, приймають сповіщення про намір провести мирне зібрання, організовують охорону громадського правопорядку за участю правоохоронних органів; судові органи, міжнародні (Європейський суд з прав людини) і національні, беруть участь у адміністративно-правовому забезпеченні права на мирні зібрання в Україні в розрізі захисту порушеного права, а також шляхом санкціонування мирних зібрань і недопущення їх порушень; громадські організації, у свою чергу, становлять ініціативні групи осіб,

об'єднаних спільною метою, які сприяють утвердженню поваги до основних прав людини, серед яких право на мирні зібрання, формують суспільну думку, виступають ініціаторами впровадження змін у сфері реалізації права на мирні зібрання на основі проведених ними досліджень. До інституційної складової також належать і Президент України, й органи прокуратури, й Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Функціональна складова адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання в Україні являє собою сукупність компетенційних взаємозв'язків між елементами інституційної складової забезпечення права на мирні зібрання в Україні. Тобто, це є як самі повноваження відповідного суб'єкта у сфері забезпечення реалізації права на мирні зібрання, його діяльність, так і взаємозв'язки між різними інституціями, тобто механізм їх взаємодії.

Гарантійна складова адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання в Україні становить сукупність гарантій, які надаються Україною з метою забезпечення належної реалізації права на мирні зібрання. Важливість гарантій для забезпечувального процесу полягає в тому, що як система особливих умов і засобів забезпечують реальність здійснення та реалізацію прав. Таке тлумачення гарантій уподібнює їх до механізму правового забезпечення. Хоча складно погодитися з тим, що ці два поняття збігаються, оскільки гарантії передусім репрезентують «статичку» процесу правового забезпечення, на відміну від механізму

правового забезпечення, який найбільш яскраво проявляє себе в «динаміці» процесу перетворення нормативного в реальне.

Виходячи із зазначеного, можна зробити висновок, що адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання в Україні – це комплексне поняття, яке включає в себе сукупність норм права, заходів, державних і недержавних інституцій, їхніх повноважень і взаємозв'язків між ними, а також гарантій, які покликані сприяти неухильному дотриманню й реалізації права на мирні зібрання в Україні, а також недопущенню його порушення, захисту й відновленню.

Підводячи підсумки, варто зазначити, що розкриття поняття і змісту адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання сприяє розширенню й уточненню понятійно-категоріального апарату адміністративного права в науковому сенсі та вдосконаленню діяльності суб'єктів публічної адміністрації стосовно забезпечення права на мирні зібрання в Україні на практиці. Розкриваючи зміст цього поняття, необхідно розуміти, що ця категорія є складною й багатоаспектною, тому необхідно уникати однобічності, проводити комплексний аналіз складових поняття, враховуючи як динамічний, так і статичний аспекти. Новизна предмета наукового дослідження цієї теми створює поле для поглибленого вивчення різних аспектів адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання в Україні, що створить необхідну наукову базу для повноцінної, сприятливої можливості реалізувати право на мирні зібрання в реальному житті.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. зі змінами, внесеними Протоколом № 11 // *Голос України*. – 2001. – № 3.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 39.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/page>.
4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 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, справа № 1-30/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01/paran54#n54>.
7. Статут патрульно-постової служби міліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ від 28 липня 1994 р. № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мов / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
9. Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових вчень» / К.Г. Волинка. – К., 2000. – 16 с.
10. Демиденко В.С. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина в діяльності міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В.О. Демиденко. – К., 2002. – 16 с.
11. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України / О.М. Дручек // *Форум права*. – 2013. – № 2. – С. 123–128.
12. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р.В. Ігонін // *Адвокат*. – 2011. – № 1 (124). – С. 36–40.
13. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.О. Іерусалімова. – К., 2006. – 205 с.

14. Наливайко О.І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії держави і права / О.І. Наливайко // Держава і право : збірник наукових праць. Серія «Юридичні і політичні науки». – 2001. – Вип. 12. – С. 18–21.
15. Олейник А.Е. Совершенствование деятельности милиции по обеспечению конституционных прав неприкосновенности личности, жилища советских граждан и охраны их личной жизни : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А.Е. Олейник. – К., 1986. – 24 с.
16. Опалева А.А. Конституционное право неприкосновенности личности и его обеспечение в деятельности органов внутренних дел : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А.А. Опалева. – М., 1986. – 19 с.
17. Пучкова М.В. Обеспечение прав граждан органами управления союзной республики / М.В. Пучкова ; отв. ред. Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1987. – 140 с.
18. Степаненко К.В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном : дис. ... канд. юрид. наук / К.В. Степаненко. – Дніпропетровськ, 2009. – 229 с.