

18. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5-15>.

19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигод одержувачів юридичних осіб та публічних діячів : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1701-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>.

20. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1702-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>.

21. Лавреха Ю. За яких умов суд визнає осіб пов'язаними за позовом контролюючого органу? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://taxlink.ua/ua/analytics/povjazani-osobi/za-jakih-ymov-syd-viznaje/>

УДК 342.9

ДОЛИННИЙ А.В.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ В УКРАЇНІ ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті проаналізовані правові засади забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів в Україні, визначені основні нормативно-правові акти, у яких вони закріплені. Обґрунтовано вагоме місце адміністративно-правового регулювання в процесі забезпечення публічної безпеки та порядку під час масових заходів і адміністративно-правову природу інституту публічної безпеки та порядку загалом.

Ключові слова: масові заходи, публічна безпека, публічний порядок, правові засади, норми права, нормативно-правові акти, адміністративно-правове регулювання.

В статье проанализированы правовые основы обеспечения общественной безопасности и порядка при проведении массовых мероприятий в Украине, определены основные нормативно-правовые акты, в которых они закреплены. Обосновано весомое место административно-правового регулирования в процессе обеспечения общественной безопасности и порядка во время массовых мероприятий и административно-правовая природа института публичной безопасности и порядка в целом.

Ключевые слова: массовые мероприятия, публичная безопасность, публичный порядок, правовые основы, нормы права, нормативно-правовые акты, административно-правовое регулирование.

The article analyzes the legal basis for ensuring public safety and order during mass events in Ukraine, and determines the main regulatory legal acts in which they are fixed. The weighty place of administrative and legal regulation in the process of ensuring public safety and order during mass events and the administrative and legal nature of the institution of public security and order in general are substantiated.

Key words: mass events, public security, public order, legal framework, rules of law, regulations, administrative and legal regulation.

Вступ. Поняття публічної безпеки та порядку не так давно з'явилося у вітчизняному законодавстві – з ухваленням Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, проте сутність, процедури, особливості, принципи, об'єкт, суб'єкти та інші важливі аспекти забезпечення публічної безпеки та порядку не визначені ані в даному законі, ані в інших нормативно-правових ак-

© ДОЛИННИЙ А.В. – аспірант кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін (Інститут права та суспільних відносин Університету «Україна»)

тах. Спеціального закону, який регламентував би порядок проведення масових заходів в Україні також й досі не ухвалено. Незважаючи на це, у національному законодавстві сформувалися певні правові засади забезпечення публічної (громадської) безпеки та порядку під час проведення масових заходів в Україні, які потребують удосконалення в ході здійснюваних реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів в Україні вивчали В.Б. Авер'янов, А.В. Басов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, О.І. Довгань, І.В. Зозуля, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.Е. Маслов, О.І. Парубов, О.С. Проневич, С.Г. Стеценко, Ю.О. Тихомиров, В.Г. Фатхутдінов та інші.

Проте правові засади забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів в Україні досліджені фрагментарно і потребують подальшого вивчення, зважаючи на постійні зміни у вітчизняному законодавстві та його колізійність. Особливої уваги потребує визначення засад адміністративно-правового регулювання у сфері публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів із метою його подальшого вдосконалення.

Метою статті є дослідження правових засад забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів в Україні та місця серед них адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що відповідно до ст. 34 Конституції України кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Проте здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах, зокрема, громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам. У ст. 39 Конституції проголошено, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Тому обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону в інтересах громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам тощо. Більш того, згідно зі ст. 44 ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей [1].

З приводу конституційних засад проведення масових (мирних) заходів і забезпечення публічної безпеки та порядку під час їх проведення варто звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19.04.2001 № 4-рп/2001 [2], підставою для розгляду якої стала практична необхідність в офіційній інтерпретації положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій [1], про що йшлося вище.

Зокрема, обґрунтовується, що конкретного строку, протягом якого необхідно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення зазначених акцій, чинним законодавством України не встановлено. Непоодинокими є випадки, коли подібна інформація направляється до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування за добу до початку масових акцій, а інколи – за декілька годин. Натомість 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 і демонстрацій [1]. Такі строки мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян [2].

Водночас упродовж цього строку зазначені органи мають здійснити і ряд підготовчих заходів, зокрема для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів чи демонстрацій, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей. У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення тощо. Крім того, строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби згідно з частиною другою статті 39 Конституції України [1] звернутися до суду для вирішення спірних питань [2].

Тобто Конституційний Суд України 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. Причому, на наш погляд, вагоме місце займає саме адміністративно-правове регулювання у процесі забезпечення публічної (громадської) безпеки та порядку під час масових заходів.

Доречно відмітити, що адміністративне право позиціюється як специфічна галузь права, що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої влади, внутрішньо-організаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень [3, с. 19]. Важливим об'єктом адміністративно-правового регулювання є

саме сфера діяльності виконавчих та розпорядчих органів і суспільні відносини управлінського характеру, що складаються у цій сфері [4, с. 8]. Як справедливо стверджує Ю.О. Тихомиров, адміністративно-правове регулювання є механізмом імперативно-нормативного упорядкування організаційної діяльності суб'єктів/об'єктів управління та, відповідно, формулювання стійкого правового порядку шляхом застосування норм адміністративного права [5, с. 379]. Аналогічно Л.В. Коваль вважає, що одним із основних завдань адміністративного права є правоохоронна діяльність держави [6, с. 4].

Досліджуючи правові засади забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання, слід звернути увагу й на лист Міністерства юстиції України «Щодо правового регулювання проведення мирних заходів» від 26.11.2009 р. №1823-0-1-09-18, у якому містяться важливі роз'яснення з цього приводу. Зокрема, у листі також підкреслюється, що вимоги щодо порядку організації і проведення мирних заходів, строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, документів, які мають бути долучені до заяви про проведення мирного заходу, тощо на цей час законом не врегульовано.

Проте відмічається, що згідно з положеннями ч. 8 Основного Закону Конституція України має найвищу юридичну силу, норми Конституції України є нормами прямої дії і застосовуються безпосередньо незалежно від того чи ухвалено на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти. Також звертається увага, що вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням під час їх проведення громадського порядку віднесено до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [7].

Крім того, доцільно відмітити, що окремі аспекти щодо організації та проведення масових заходів, забезпечення публічної безпеки та порядку під час їх проведення регламентуються ст. ст. 182-183 Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідно до ст. 182 Кодексу органи виконавчої влади органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Причому адміністративна справа про обмеження права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів – невідкладно. Відповідно, позовна заява, яка надійшла в день проведення заходів або після цього, залишається без розгляду. Також зауважимо, що суд задовольняє вимоги позивача в інтересах громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання [8].

У свою чергу згідно зі ст. 183 Кодексу організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань має право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів. Адміністративна справа про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання аналогічно вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення – невідкладно [8].

Кодекс про адміністративні правопорушення України також врегульовує деякі аспекти забезпечення публічної безпеки та порядку під час масових заходів. Мова йде про положення, наприклад, ст. 173-1, де зазначається, що поширювання неправдивих чуток, що можуть викликати паніку серед населення або порушення громадського порядку, тягне за собою адміністративну відповідальність; ст. 262 Кодексу, яка регламентує питання адміністративного затримання з підстав у т. ч. порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій у разі поширювання неправдивих чуток, вчинення злісної непокорі законному розпорядженню чи вимоги поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку [9] тощо.

Варто погодитися з тим, що, враховуючи недосконалість сучасного стану правового регулювання порядку організації та проведення мирних заходів, яке має наслідком негативну практику правозастосування, оскільки правові норми не сформульовані з достатньою чіткістю і неоднозначно тлумачаться суб'єктами відповідних правовідносин (в тому числі органами місцевого самоврядування), лише законодавче врегулювання порядку організації і проведення мирних заходів зможе усунути негативну практику, що склалася [7]. На нашу думку доцільно доопрацювати та ухвалити проект Закону України «Про порядок організації і проведення масових мирних заходів». Не менш важливим є й розроблення та ухвалення проекту Закону України «Про публічну безпеку і порядок під час проведення масових заходів».

Досліджуючи адміністративно-правові засади забезпечення публічної безпеки та порядку під час масових заходів, слід звернути увагу й на положення Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835-III. Так, громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин [10] тощо.

При цьому правовою основою діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку є Конституція України, цей Закон, інші закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, рішення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю і адміністративними правопорушеннями, а також положення (статути) цих формувань [10].

Завданнями Національної поліції України є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки та порядку; охорони прав і свобод людини, інтересів суспільств; протидії злочинності тощо, у своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, ухваленими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами [11].

Як бачимо, правове регулювання відносин в досліджуваній сфері полягає передусім в ухваленні компетентними органами законодавчих і інших нормативних актів, що регулюють поведінку людей в цих сферах життєдіяльності; реалізація, тобто втілення в життя державними органами і громадськими формуваннями правил цих актів. При цьому адміністративно-правова охорона громадського порядку являє собою виконавчо-розпорядницьку діяльність органів державного управління, що складаються з встановлених обов'язкових правил поведінки, створення необхідних умов для їх виконання, а також здійснення адміністративного нагляду і вжиття заходів впливу, і яка здійснюється в трьох основних напрямках:

- 1) нормотворчому, коли створюються закони й інші нормативні акти з адміністративно-правових питань охорони правопорядку;
- 2) правозастосовному, що визначено в проведенні в життя встановлених державою правил у сфері громадського порядку;
- 3) правоохоронному, включаючи заходи забезпечення встановленого порядку і застосування заходів впливу до правопорушників [12], із чим не можна не погодитися.

Висновки. Отже, підсумовуючи вище сказане, приходимо до висновку, що правові засади забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів в Україні містяться у таких основних нормативно-правових актах, як: 1) Конституція України; 2) Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення; 3) Закони України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV, «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. №580-VIII, «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 р. № 876-VII, «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 08.07.2011 р. №3673-VI, «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835-III та інші; 4) Укази Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14.03.2016 р. № 92/2016, «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 року № 287/2015 та інші; 5) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28.10.2015 р. № 878 тощо; 6) Накази Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Настанови про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації забезпечення охорони громадського порядку і безпеки громадян під час проведення масових заходів» від 11 квітня 2005 р. № 230, «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки та порядку» від 10.08.2016 р. № 773 та інші; 7) 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 19.04.2001 №4-рп/2001 тощо.

Крім того, можна стверджувати й про адміністративно-правову природу інституту публічної безпеки та порядку. На наш погляд, під час забезпечення інституту публічної безпеки та порядку

системою норм адміністративного права регулюються насамперед публічні (суспільні) відносини, діяльність публічного характеру, у межах якої реалізуються публічні інтереси. Крім того, одним з обов'язкових суб'єктів є суб'єкт владних повноважень (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи Національної поліції тощо), який сприяє реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів усіх суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19.04.2001 № 4-рп/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
3. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущий, В.М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – Х, 2000. – 520 с.
4. Адміністративне право. Загальна частина : [навч. посіб.] / [С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін]. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
5. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Оринформцентр, 1998. – 798 с.
6. Коваль Л.В. Адміністративне право України / Л.В. Коваль. – К., 1994. – 208 с.
7. Лист Міністерства юстиції України «Щодо правового регулювання проведення мирних заходів» від 26.11.2009 р. №1823-0-1-09-18. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v823-323-09>.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. №2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
10. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 40. – Ст. 338.
11. Про Національну поліцію: Закон від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
12. Організація діяльності міліції громадської безпеки. Мультимедійний навчальний посібник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.naiu.kiev.ua/books/ODGMV>.

УДК 342.6

ЄМЕЦЬ Л.О.

ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ІНСПЕКЦІЯ: ПРАВОВИЙ СТАТУС, ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ

У статті автором досліджений правовий статус, структура та повноваження Державної екологічної інспекції. На підставі наукових праць у галузі адміністративного права визначені особливості адміністративно-правового статусу державної екологічної інспекції та запропоновані напрями удосконалення правового забезпечення її діяльності.

Ключові слова: правовий статус, повноваження, екологічна безпека, Державна екологічна інспекція.

В статье автором исследован правовой статус, структура и полномочия Государственной экологической инспекции. На основе научных работ в области административного права определены особенности административно-правового статуса Государственной экологической инспекции и предложены направления совершенствования правового обеспечения ее деятельности.

Ключевые слова: правовой статус, полномочия, экологическая безопасность, Государственная экологическая инспекция.

© ЄМЕЦЬ Л.О. – провідний науковий співробітник відділу організації наукової роботи (Дніпропетровський гуманітарний університет)