

4. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
5. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій: Указ Президента України від 10.11.1995 № 1035/95. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1035/95> (дата звернення: 17.09.2017)
6. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012. Офіційний вісник Президента України. 2012. № 4. С. 68. Ст. 127.
7. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
8. Соляник К.Є. Форми діяльності виконавчих органів місцевих рад. Підприємництво, господарство і право. 2002. № 8. С. 99-102.
9. Тарахонич Т.І. Види правового регулювання: теоретичні аспекти розуміння. Часопис Київського університету права. Теорія та історія держави і права. Філософія права. 2014. № 4. С. 28-31.
10. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246. Офіційний вісник України. 2016. № 28. С. 179. Ст. 1116. Код акта 81459/2016.
11. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500. Урядовий кур'єр. 2014. № 190.

УДК 349.2.

Бабенко Е. В.,
кандидат юридичних наук,

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПО ПІКЕТУВАННЮ

У статті проаналізовано специфіку розвитку українського законодавства по пікетуванню. Визначено періодизацію генезису даного правового явища. Охарактеризовано особливості кожного з етапів, а також розкрито зміст кожної із них.

Ключові слова: генезис, історичний розвиток, національне законодавство, пікетування, мирні зібрання, протест.

В статье проанализирована специфика развития украинского законодательства по пикетированию. Определено периодизацию генезиса данного правового явления. Охарактеризованы особенности каждого из этапов, а также раскрыто содержание каждой из них.

Ключевые слова: генезис, историческое развитие, национальное законодательство, пикетирования, мирные собрания, протест.

In the article the specifics of the development of Ukrainian legislation on picketing are analyzed. The periodization of the genesis of this legal phenomenon is determined. The features of each of the stages are described, and the content of each of them is disclosed.

Key words: genesis, historical development, national legislation, picketing, peaceful gatherings, protest.

Українське суспільство на даному етапі свого розвитку характеризується прагненням забезпечити максимальну реалізацію прав і свобод людини та громадянина, внаслідок чого в досить молодій державі поступово формується повноцінне громадянське суспільство. Як свідчить досвід останніх років, в Україні пікетування є одним із найефективніших способів загальнодоступного волевиявлення народу, і саме тому, право на вільне висловлення суспільством своєї позиції, а також на вираження своїх поглядів та переконань гарантується основним законодавчим актом - Конституцією України [1]. В Україні мирні форми протесту громадян, спрямовані проти неправових дій чинної влади, за останніх кілька десятиліть стали ключовим механізмом запобігання процесу делегітимації державної влади. Демонстрації громадян є цілком звичним явищем для сучасної української держави, таким як вибори чи референдуми, адже різноманітні форми мирних зібрань є одним із проявів безпосередньої демократії. При цьому, досить часто в Україні мирні зібрання знаходили протидію з боку влади.

Згідно аналізу Єдиного державного реєстру судових рішень, у період з 2009 по 2014 рік

окружними адміністративними судами було розглянуто понад 1200 судових справ про заборону мирних зібрань. Якщо у 2009 році було розглянуто 111 справ, то у 2012 році кількість розглянутих справ становила 358. Близько 90% рішень судів у період президентства Януковича було ухвалено на користь органів влади. Як зазначають дослідники цього питання, за офіційною статистикою кількість справ є ще вищою, однак не всі рішення, всупереч вимогам закону, були оприлюднені в Реєстрі [2]. Останніми роками ситуація змінилась. За даними судової статистики, за 2016 рік до адміністративних судів надійшло 18 справ щодо обмеження свободи зібрань, з яких розглянуто всі справи, а також 1 справу, яка стосувалась 2015 року. Відповідно, за результатами розгляду було задоволено лише 8 позовів [3]. Така статистика, присвячена виключно питанню пікетування, відсутня, адже для України загальноприйнятим є вживання терміну «мирні зібрання», який окреслює усі різновиди масового висловлення громадянами своїх громадсько-політичних настроїв. Саме тому, дослідження питання пікетування, як різновиду мирного зібрання є необхідним, адже воно характеризується специфічними, характерними лише для нього особливостями.

Пікетування є формою публічного вираження колективної або індивідуальної думки. Пікетування є обов'язково публічним та ненасильницьким. Кожен учасник пікетування усвідомлює мету своїх дій, а також рамки поведінки, яких варто дотримуватись, беручи участь у мирних зібраннях. За загальним правилом пікетування спрямовується проти нелегітимних дій та актів державної влади і здійснюється з метою змін у законодавстві чи в політиці державної влади. Тобто, шляхом пікетування встановлюються зв'язки між громадянським та політичним суспільством, у процесі якого громадянське суспільство апелює до ідей забезпечення прав і свобод людини і громадянина. При цьому, пікетування, як різновид мирного зібрання, є однією із крайніх форм, яка означає, що усі інші засоби впливу на політичне суспільство були використані, і не принесли бажаного результату. Тобто, пікетування за своєю сутністю є однією із проміжних форм між конституційними формами політичної діяльності та повстаннями і революціями, і як свідчить історичний досвід України, можуть еволюціонувати в крайні форми. Пікетування не є крайньою формою, і в більшості цивілізованих держав вважається прийнятним широкозастосовуваним політичним методом.

Різні форми мирних зібрань завжди перебували в полі зору правової науки. При цьому, традиційно особлива увага приділяється забезпеченню права громадян на мирні зібрання як одному з фундаментальних демократичних прав людини. Водночас, питання, пов'язані із пікетуванням у вітчизняній правовій доктрині не досліджені належним чином. Одним із таких питань є історичний розвиток українського законодавства по пікетуванню. Враховуючи важливість фактичної реалізації громадянами права на пікетування, необхідно вивчити становлення та розвиток цього права громадян на території України, щоб оцінити його сучасний стан, а також зробити висновки, які саме події призвели до його формування саме в такому вигляді.

Серед дослідників питання історичного розвитку українського законодавства по пікетуванню виділимо передусім тих, які досліджували генезис законодавства про мирні зібрання. Окремі публікації, присвячені розвитку законодавства про пікетування, на сьогодні відсутні у правовій доктрині нашої держави, в той час як законодавство про мирні зібрання в усі часи поширювалось і на питання пікетування. Відзначимо внесок таких науковців, як: Л.І. Адашис, О.Л. Власенко, А.О. Дробко, О.О. Галус, Н.В. Ганжа, С.І. Іщук, В.А. Лизогуб, С.М. Онищенко, А.П. Святненко, Р.І. Тарануха, О.Ю. Тиліпська, О.В. Тронько, О.В. Щербанюк, Л.В. Ярмол тощо. Разом із тим, праці, присвячені безпосередньо питанню розвитку українського законодавства по пікетуванню, відсутні.

За загальним правилом правове регулювання будь-яких форм мирних зібрань на сьогодні здійснюється передусім положеннями Основного Закону, яким передбачено мирні форми реалізації права на громадянський протест. Зокрема, стаття 39 Конституції надає громадянам право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а стаття 44 закріплює за громадянами право на страйк для захисту своїх економічних та соціальних інтересів [1]. Разом із тим, якщо врегулювання питання страйку знайшло свою конкретизацію у спеціальному законі – Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 03.03.1998 № 137/98-ВР [4], то право на пікетування на сьогодні фактично не є законодавчо врегульованим, і не є нормативно визначеним, адже поняття «пікетування» не визначене ні в положеннях Конституції України, ні в жодному чинному на сьогодні нормативно-правовому акті. Саме тому, для дослідження історичного розвитку українського законодавства по пікетуванню варто передусім встановити, що являє собою пікетування і чи поширюється на пікетування законодавство про мирні зібрання.

Визначення поняття «пікетування» було здійснено лише в Статуті патрульно-постової служби

міліції України [5], який на сьогодні втратив чинність. Згідно із пунктом 336 частини 3, пікетування – це форма демонстрації, під час якої виставляються представники будь-де, наприклад, перед будинками об'єднань, підприємств з метою висловлення протесту проти чого-небудь, для забезпечення охорони на місці проведення страйку або демонстрації. Пікетування законодавцем розглядається передусім як форма демонстрації, яка в пункті 334 частини 3 цього ж нормативно-правового акту визначена, як масове знаходження громадян з приводу висловлення будь-яких громадсько-політичних настроїв, в тому числі з питань протесту або незгоди будь з чим. Також зазначається, що демонстрація може здійснюватися у тому числі й однією особою з метою підкреслення свого відношення до будь-якої події чи посадової особи тощо. Відзначимо, що здійснення пікетування однією особою також цілком можливе, і воно має назву «одиначного пікету». Так, враховуючи все вищезазначене, можна зробити наступні висновки щодо сутності пікетування: 1) пікетуванням є масовий захід, з приводу висловлення будь-яких громадсько-політичних настроїв, або ж протест чи незгода проти чого-небудь; 2) пікетування здійснюється шляхом розташування представників біля певного об'єкту. Стаття 39 Конституції України по-перше, надає громадянам право проводити демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; по-друге, надає громадянам право збиратися мирно [1]. Тому, на основі цього, зробимо наступні висновки:

- 1) право на мирні зібрання включає у тому числі й право на пікетування;
- 2) законодавство про мирні зібрання поширюється у тому числі й на пікетування;
- 3) досліджуючи історичний розвиток українського законодавства про мирні зібрання, ми водночас встановлюємо й історичний розвиток українського законодавства по пікетуванню.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що становлення законодавства про мирні зібрання на українських землях розпочалося у часи козаччини. Так, А.П. Святненко звертає увагу на те, що у XVI-XVIII століттях фактично відбувся сплеск народної демократії. «Козацька демократія» являла собою стану демократія козаків і для козаків, на зразок античних рабовласницьких демократій, коли лише вільні та привілейовані брали участь в обговоренні громадських справ [6, с. 47]. Водночас, на козацькій території панувала виключна свобода зібрань, слова, пересування. Рада створювала трибуну громадської думки, давала свободу протесту проти зловживань влади, приводила в дію механізм змінюваності запорозьких урядовців. Завдяки цим свободам суспільні лиха й політичні протистояння ніколи не сягали на Запорозжжі руйнівного апогею [7, с. 55]. Вищенаведене свідчить про те, що в козацькій державі у козаків було право на публічне висловлення незгоди із рішеннями влади. Окрім того, козаки мали право на мирні зібрання та інші форми захисту своїх прав і свобод, які залишаються актуальними і на сьогоднішній день. Гетьманщина є зразок держави, у якій реально існувала демократія. Як нами встановлено, пікет є досить специфічною формою мирного зібрання, для якого характерне розташування представників біля певного об'єкту, наявність гасел, транспарантів тощо. Тож, у цілому відсутні підстави для висновку, що пікетування існувало у козацькі часи, так само як і будь-який інший різновид мирних зібрань. Козаки могли збиратись, висловлювати свою думку, протестувати проти рішень влади. Проте, все це являло собою які певні початкові форми мирних зібрань. Свідчення про пікети у ті часи відсутні.

Таким чином, зробимо висновок, що період XVI-XVIII століть для розвитку українського законодавства по пікетуванню має наступне значення:

- 1) відбулось формування українського законодавства про мирні зібрання у Гетьманщині;
- 2) в державі реально існувала демократія, і її населення мало можливість публічно висловити свою незгоду із рішеннями влади;
- 3) відсутні свідчення того, що у ті часи існувало пікетування, як специфічна форма мирних зібрань, втім зробимо висновок про те, що законодавчі передумови для цього були прийняті.

Наступний етап розвитку законодавства про мирні зібрання на українських землях варто пов'язати із перебуванням земель України у XVIII-XIX століттях у складі імперій Російської та Австро-Угорської імперій. Як зазначає А.П. Святненко, пануючі у цих державах режими були поліцейськими, що у цілому не сприяло населенню у реалізації права на мирні зібрання [6, с. 47]. Тобто, у порівнянні із козацькою державою, населення, що проживало на цих територіях мало обмеження у мирних зібраннях. Зокрема, у науковій літературі зазначається, що в другій половині XIX століття на українських землях функціонували наступні нормативно-правові акти: 1) «Положення про Корпус Жандармів» від 9 вересня 1867 року, у якому до обов'язків жандармів було віднесено охорону порядку на парадах військ, народних гуляннях, різних публічних з'їздах, ярмарках, пожежах тощо; 2) «Інструкція околдочним наглядачам», якою передбачалась присутність жандармів присутність під час будь-якого зібрання народу на вулицях і площах, великих з'їздах [8, с. 72]. Із однієї сторони, вищенаведене свідчить про те, що про право на проведення публічних зібрань мова не йшла. Якщо у

першому випадку Положення врегульовувало питання різноманітних масових заходів, які мали у більшій мірі розважальний характер, то Інструкція урегульовувала будь-які масові зібрання людей. Разом із тим, низка праць, присвячених даному питанню, дозволяють зробити висновок про те, що такі масові зібрання не могли бути пов'язаними із вимогами, які висувались до влади. Обов'язковою умовою усіх заходів була присутність жандармів, тобто поліції. Це означає, що будь-які мирні зібрання могли здійснюватися виключно під контролем держави, що і роз'яснює раніше наведене нами формулювання А.П. Святненко – «поліцейський режим».

Як відзначає С.В. Лавренюк, до 1905 року законодавство Російської імперії взагалі не визнавало за громадянами жодного права на проведення публічних зібрань, тим більше з політичними цілями [9, с. 3]. Можемо зробити висновок із попереднього дослідження про те, що виняток становили публічні зібрання розважального характеру – паради, народні гуляння, ярмарки тощо. Заборона мирних зібрань була обумовлена тим законодавством, яке функціонувало на той момент. Зокрема, в 1890 році було ухвалено Статут про попередження і припинення злочинів, у статті 111 якого було встановлено заборону сходбищ і зібрань для наради або дії, які загрожують загальній тиші та спокою навколишніх, а у статті 113 визначено, 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 [6, с. 47]. Звернемо увагу на те, що у цих нормах мова не йшла безпосередньо про мирні зібрання громадян, спрямовані на захист ними своїх прав та свобод, а про будь-які зібрання, які могли б «загрожувати загальній тиші та спокою». На перший погляд, такі норми створюють певні суперечності із тими законодавчими актами, які були прийняті раніше. Із однієї сторони, на жандармів було покладено обов'язок охороняти та контролювати масові зібрання людей, а із іншої – будь-які зібрання, які загрожують загальній тиші та спокою навколишніх, були заборонені.

На нашу думку, варто розрізнити ті зібрання, які ініціювала держава, та ті, які були ініціативою громадянського суспільства. У разі, якщо масові зібрання ініціювались державою (наприклад, у формі парадів, народних гулянь, ярмарок), вони охоронялись та контролювались жандармами. У разі, якщо мирне зібрання відбувалось з ініціативи громадян з приводу захисту своїх прав і свобод, воно підлягало «розгону по домах» з причини загрози загальній тиші та спокою навколишніх. При цьому, за участь у таких зібраннях було передбачено кримінальну відповідальність (статті 120-123 Кримінального Уложення, яке діяло на той момент). Як зазначає В.Ф. Матвеев, до 1905 року зазначені норми «виявлялися абсолютно достатніми і не викликали потреби в яких-небудь змінах або доповненнях» [10, с. 365]. Тобто, тогочасний правлячий режим створив такі умови, за яких питання мирних зібрань не було актуальним. Чинне на той момент законодавство унеможливило будь-які зібрання людей не в інтересах держави. Тому, ні про пікетування, ні про законодавство, яке його врегульовує, мова не йшла.

Із даного приводу В.А. Лизогуб робить обґрунтований висновок про те, що в законодавстві Російської імперії другої половини XIX - початку XX століття існували істотні обмеження основних прав і свобод, зокрема свободи зібрань, оскільки їх законодавче закріплення, на думку влади, могло призвести до небажаних для правлячої верхівки перетворень державного ладу та суспільного порядку в країні [11, с. 8]. Відповідно, через такі правила страждали права українських громадян, адже перебування земель України в складі Російської імперії з її авторитарним режимом не сприяло розвитку права на мирні зібрання. Як нами відзначалось раніше, на деяких українських територіях (у козацькій державі) у попередні історичні епохи населення мало можливість відстоювати свої права та свободи шляхом мирних зібрань.

На українських землях у складі Російської імперії таке право не існувало до початку XX століття. Цей період характеризується численними виступами трудящого населення, селянства, демократичного студентства. «Харківська майовка 1900 р., страйки та демонстрації 1901-1902 рр. у Києві, Харкові, Катеринославі, Полтаві, Одесі, нарешті, загальний політичний страйк на Півдні 1903 р. - усе це свідчило про визрівання революційної ситуації», як відзначає А.П. Святненко [6, с. 48]. Втім, реакція влади на ці події все ж мала місце, і певні демократичні засади почали формуватися в Росії після прийняття імператором Миколою II указів «Об установлении временных мер в дополнение действующих постановлений о собраниях» від 12 жовтня 1905 року [12] та «О временных правилах о собраниях» 4 березня 1906 року [13]. Ще одним нормативно-правовим актом, який суттєво вплинув на виникнення інституту мирних зібрань в Російській імперії був Царський маніфест про свободу слів, мітингів і організацій від 17 жовтня 1905 року [14]. Прийняття відповідного законодавства було наслідком так званої «Кривавої неділі» 9 січня 1905 року, що змусило владні органи Російської імперії внести певні демократичні зміни у законодавство [8, с. 72]. Однією із основних змін було

встановлення можливості громадян мирно збиратись із питань, пов'язаних із захистом ними своїх прав і свобод.

Так, Царським маніфестом про свободу слів, мітингів і організацій від 17 жовтня 1905 року [14] було проголошено основи громадської свободи на засадах дійсних свобод - слова, совісті, зборів. Зокрема, у статті 1 мова йшла про «дарування населенню непорушних основ громадянської свободи на засадах дійсної недоторканості особистості, свободи совісті, слова, зібрань і союзів». Проте, нормативно-правові акти, прийняті після набрання чинності Маніфестом, суттєво обмежили ці задекларовані основи. По суті, якщо керуватись положеннями цих нормативно-правових актів, а також працею А.П. Святненко, право на мирні зібрання виникло у формі «свободи зборів і союзів», а самі збори було поділено на публічні та приватні. До публічних були віднесено збори «у справах державних, громадських та економічних», «доступні невизначеному числу осіб або навіть визначеному числу осіб, але особисто невідомим організаторам зборів». При цьому, варто враховувати те, що згідно цих указів виникла необхідність письмового повідомлення начальника місцевої поліції чи іншої відповідальної посадової особи про намір проводити збори. Було встановлено строк повідомлення - за три доби до зборів або до оголошення про проведення зборів, який міг зрости до 7 днів, якщо збори мали бути проведені «не в місці постійного перебування начальника поліції». Начальник поліції міг як дозволити проведення зборів, так і заборонити їх проведення, у разі коли «мета або предмет зборів суперечить кримінальним законам або суспільній моралі, або їх проведення створює загрозу суспільному спокою та безпеці, або має бути проведено в публічних місцях, де проведення зборів заборонене». Не публічні збори дозволялось проводити за дозволів та участі поліції [6, с. 48]. Іншими словами, виникнення права на мирні зібрання супроводжувалось вимогою узгодження проведення зібрань із місцевою владою. При цьому, владі було надано право без пояснень забороняти їх проведення. Тобто, ті демократичні основи, які поступово запроваджувались, не були демократичними основами по факту. Правове регулювання мирних зібрань встановлювало повний контроль влади над ними.

Таким чином, період XVIII - початку XIX століття для розвитку українського законодавства по пікетуванню має наступне значення:

1) на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій було встановлено поліцейський режим, тому довгий час будь-які мирні зібрання, окрім тих, які організовувались державою, були заборонені;

2) на початку XIX століття у законодавство Російської імперії почали впроваджуватись демократичні принципи, виникло право на свободу мирних зібрань, які втім мали узгоджуватись із місцевою владою, і відповідно могли бути заборонені;

3) мирні зібрання все ще не розподілялись на демонстрації, пікети, мітинги, збори тощо, тому явище пікетування по суті на початок XIX століття ще не зародилось на українських землях та не було нормативно урегульоване.

Як зазначає О.В. Пушкіна, в 1913 році до Державної Думи Російської імперії (до складу якої на той час входила й Україна) конституційно-демократичною партією було внесено законопроект про регулювання порядку проведення мирних зібрань [15, с. 134]. Тобто, по суті, цю дату можна вважати моментом зародження українського законодавства про мирні зібрання, і відповідно законодавства по пікетуванню. Не зважаючи на те, що перша світова, а згодом і громадянська війна завадили прийняттю цього нормативно-правового акту, варто відзначити те, що на той момент можливість вільного вираження громадянами своїх поглядів і переконань вже хоча б розглядалась на державному рівні. Держава влада визнала можливість громадян висловлювати свої погляди та переконання шляхом мирних зібрань, і у подальшому дані ідеї лише розвивались.

Після Лютневої революції ідеї про мирні зібрання населення набули більш реального нормативного окреслення. 3 березня 1917 року у програмі Тимчасового уряду передбачалося забезпечити право громадян на свободу зборів, що було закріплено постановою від 12 квітня 1917 року «Про збори та союзи». Як зазначається в науковій літературі, саме ця постанова дала змогу стверджувати, що Тимчасовий уряд уперше надав народу свободу зборів [16, с. 9]. В той самий час, на українських землях розвивались не менш значимі події для української історії загалом, та для впровадження демократичних принципів та ідей на той момент. В умовах відродження української державності в 1917 році та в подальшому було прийнято низку нормативно-правових актів, що містили різноманітні положення та статті щодо забезпечення прав і свобод людини на збори, мітинги, походи та демонстрації (і відповідно, пікети, як різновид демонстрацій).

Першочергово варто відзначити III Універсал Української Центральної Ради 1917 року [17], яким були закріплені «основи вільного демократичного життя», серед яких «здобуте всеросійською

революцією» право на свободу зібрань, союзів, страйків, які були особливо виділені серед нових демократичних умов. Разом із тим, варто звернути увагу на те, що Центральна Рада так і не прийняла власний закон про мирні зібрання, а лише підтвердила чинність на території України постанови Тимчасового уряду «Про зібрання і спілки», згідно з нормами якої для проведення зібрань не було потрібно жодного дозволу, а зібрання дозволялося проводити скрізь, крім залізничних колій [6, с. 48]. Тобто, із однієї сторони суспільство отримало можливість брати участь у зборах, мітингах, походах та демонстраціях, і щоб при цьому кожен акт народного волевиявлення не контролювався державою. Із іншої сторони, не зважаючи на відродження української державності, національне законодавство про мирні зібрання так і не було прийнято хоча поступово новим урядом здійснювались певні заходи щодо удосконалення правового регулювання даного питання.

Так, права громадян на мирні зібрання та свободу страйку були підтверджені в Конституції УНР 1918 року [18]. Зокрема, у пункті 17 частини II було визначено, що «Громадянин УНР і ніхто інший на території не може бути обмежений в правах слова, друку, сумління, організації, страйку, скільки він не переступає при тім постанов карного права». Іншими словами, громадяни УНР мали право на мирні зібрання, у тому числі на страйк, якщо це не було порушенням положень кримінального законодавства. Разом із тим, але в умовах війни ці положення не були реалізовані, тому зробимо висновок про те, що зазначена норма є у більшій мірі важливою в історичному аспекті, аніж реально мала вплив на права і свободи населення, що проживало на українських територіях.

Подальший розвиток українського законодавства по пікетуванню варто пов'язати з радянським періодом вітчизняної історії, який у контексті нашого дослідження на нашу думку варто розглядати разом із періодом, який передував утворенню УРСР, адже у сукупності, починаючи із 1913 року відбувалось поступове формування законодавства про мирні зібрання. Ті події, які відбувались в 1913 році і надалі мали безпосередній вплив на законодавство, яке було прийняте із приходом радянської влади на українські землі. Право на мирні зібрання, як одне з фундаментальних прав громадян, було закріплено на конституційному рівні пунктом 25 розділу III першої Конституції УРСР 1919 року [19] та пунктом 10 розділу I наступної Конституції УРСР 1929 року [20]. Так, у пункті 25 Частини III Конституції УРСР 1919 року було визначено, що «УРСР визнаючи право за працюючими Радянської Республіки вільного влаштування зборів, союзів і т. и., віддає в розпорядження робітничої кляси і селянської бідноти всі відповідні для влаштування народніх зборів помешкання з світлом і отопленням» [19]. Це означає, що Конституцією 1919 року було не лише передбачено право громадян на участь у мирних зібраннях, а й встановлено сприяння держави проведенню таких зібрань. Втім, варто розуміти, що під «зборами» не розумілись мирні зібрання у сучасному розумінні. У даному аспекті мались на увазі певні збори працюючих осіб для вирішення актуальних питань, пов'язаних із їх трудовим процесом.

Схожа норма була передбачена і в Конституції УРСР 1929 року [20], втім у ній поняття «зібрань» розглядалось вже інакшим чином. Так, у пункті 10 розділу I було встановлено наступне: «Щоб забезпечити трудящим дійсну волю зібрань, Українська соціалістична радянська республіка, визнаючи право громадян вільно влаштовувати зібрання, мітинги, походи і т. інш., дає до розпорядження робітничої кляси та селянства всі придатні для влаштування народніх зборів помешкання». Тобто, під зборами малось на увазі значно ширше коло мирних зібрань працюючих громадян - зібрання, мітинги, походи тощо. Про пікетування мова ще не йшла, втім зробимо висновок про те, відштовхуючись від сутності поняття «мітинг», що законодавець припускав можливість мирних зібрань із метою захисту громадянами своїх права

Конституція УРСР 1937 року [21] повністю дублювала Конституцію СРСР від 5 грудня 1936 рока, яка, як відзначає А.П. Святненко, була прийнята у розпал сталінських репресій [6, с. 49]. У статті 124 було визначено, що «у відповідності з інтересами трудящих і з метою зміцнення соціалістичного ладу громадянам УРСР гарантується законом: ... в) свобода зборів і мітингів; г) свобода вуличних походів і демонстрацій». Тобто, право громадян УРСР на свободу зборів та мітингів і свободу вуличних походів та демонстрацій було збережено. Разом із тим, було прямо вказано на потребу її здійснення відповідно до інтересів трудящих мас і з метою укріплення соціалістичного ладу. Також звернемо увагу на те, що в даному нормативно-правовому акті було вперше встановлено свободу демонстрацій. Як нами було встановлено раніше, пікетування є однією із форм демонстрацій. Саме тому, Конституцію УРСР 1937 року можна вважати першим нормативно-правовим актом, у якому було регламентовано право громадян на пікетування. Водночас, відзначимо, що пікетування безпосередньо не визначалось в законодавстві, тому не можна зробити висновок про те, що даний інститут вже було сформовано.

В 60-х роках ХХ століття кількість несанкціонованих і некерованих офіційною владою мирних зібрань в Україні суттєво зросла, що варто пов'язати із рухом шестидесятників. Із однієї сторони, у громадян було право на такі зібрання. Із іншої сторони, такі зібрання не відповідали інтересам радянської влади. А.П. Святненко вказує на те, що знаковими були події 22 травня 1967 року 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 [6, с. 49]. У даному контексті варто звернути увагу на наступні моменти. По-перше, не зважаючи на наявність у громадян права на мирне зібрання, воно було розігнане, а його учасники затримані. По-друге, мирне зібрання, яке відбувалось біля будівлі Центрального комітету, та на якому учасники висловлювали свою позицію щодо дій влади, цілком можна визначити як пікетування. Тобто, зробимо наступні висновки: 1) конституційне право громадян на мирні зібрання мало лише декларативний характер, і на практиці порушувалось радянською владою; 2) станом на 60-ті роки ХХ століття пікетування як форма мирного зібрання практикувалась громадянським суспільством.

Подібні положення містилися в Конституції УРСР 1978 року [22], зміст якої по суті дублював положення Конституції СРСР від 7 жовтня 1977 року. Так, у статті 48 було встановлено наступне: «Відповідно до інтересів народу і з метою зміцнення та розвитку конституційного ладу громадянам Української РСР гарантуються свободи: слова, друку, зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Здійснення цих політичних свобод забезпечується наданням трудящим та їх організаціям громадських будинків, вулиць і площ, широким розповсюдженням інформації, можливістю використання преси, телебачення і радіо». Звернемо увагу на наступні особливості: 1) положення Конституції УРСР 1978 року щодо регулювання мирних зібрань по суті повторювали положення Конституції УРСР 1937 року; 2) при цьому, зникли формулювання, пов'язані із забезпеченням інтересів трудящих осіб та зміцненням соціалістичного ладу; 3) окремо визначалось право громадян на демонстрації, а отже і на пікетування. При цьому, варто погодитись із А.П. Святненко у тому, що радянські автори розуміли свободу мирних зібрань дещо інакше, ніж сучасні. Наприклад, вони зараховували до форм її реалізації участь громадськості у роботі постійних комісій місцевих Рад, у виборчих нарадах, громадських обговореннях, у зібраннях на підприємствах, будівництвах, колгоспах і радгоспах, сільських сходах тощо [6, с. 49]. Тобто, право громадян на мирні зібрання було в певній мірі завуальованим, та об'єднаним із іншими демократичними правами, такими, як свобода слова чи друку. При цьому, дані права надавались громадянам відповідно до загальних інтересів народу та з метою зміцнення і розвитку конституційного ладу, а не в інтересах кожного окремого громадянина. Іншими словами, не зважаючи на те, що держава конституційно гарантувала забезпечення права на мирні зібрання, по факту такі зібрання, які є можливими сьогодні в незалежній Україні, на той момент не практикувались та не забезпечувались законодавством. Як відзначає С.М. Онищенко, зібрання, мітинги, демонстрації з ініціативи пересічних громадян з нагальних для суспільства питань в цей час була неможливими та каралась. Масові зібрання в Радянській Україні проводились за загальносоюзним сценарієм з визначеним розподілом ролей та більше були схожі на масові гуляння чи свята [8, с. 72]. Отже, для Конституції УРСР 1978 року було характерним встановлення права громадян на збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації (а отже, і на пікетування). При цьому, визнання такого права здійснювалось у межах, визначених доцільністю політичного устрою та під контролем правлячої партії. Офіційне закріплення права на мирні зібрання все ще не було гарантією того, що таке право може бути реалізоване на практиці. Такий висновок можна зробити і щодо усіх законодавчих актів, прийнятих у радянський період – принципи, що встановлювались не були запорукою можливості їх втілення в життя. Влада повністю контролювала усі зібрання громадян, тому можливість зібрань з метою захисту своїх прав і свобод була мінімізованою.

Також звернемо увагу на те, що політична активність громадян поступово зростала. У період так званої «перебудови» відбулась лібералізація режиму СРСР. Наприклад, у грудні 1988 року мешканці м. Львів на стихійних мітингах прийшли до ідеї створення Народного фронту, за сприяння реалізації ідей маніфестантів було звільнено керівництво міського комітету ЛКСМ Української РСР. Тобто, ближче до моменту розпаду СРСР окремі прояви мирних зібрань не лише не зустрічали супротив з боку керівництва держави, а й знаходили їх підтримку. На думку тогочасних науковців, «сплеск мітингової активності наприкінці 80-х років ХХ століття застав зненацька не лише апаратників і бюрократів, але й законодавців і вчених», оскільки з'ясувалося, що «в країні перемоги соціалістичної демократії відсутній конкретний механізм реалізації свободи маніфестацій, формально проголошений

радянськими конституціями, відсутні і серйозні наукові розробки цієї проблеми» [6, с. 49]. Усі зазначені демократичні процеси призвели до виникнення необхідності врегулювання порядку проведення зібрань, мітингів, демонстрацій та забезпечення правопорядку. Тому, в цей період було ухвалено Указ від 28.07.1988 № 9306-XI «Про порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» [23], який лише в 2016 році був визнаний неконституційним. Відзначимо, що в Українській РСР, на відміну від інших союзних республік, норми цього указу не були реалізовані, оскільки окремі положення указу суперечили діючій Конституції УРСР. На теренах України продовжив дію виданий раніше Указ Президії Верховної Ради СРСР про інформування органів місцевої влади щодо проведення масових заходів [8, с. 73]. Проте, у цілому відзначимо, що в цей період відбулось формування менш жорстких вимог щодо організації та проведення масових мирних зібрань. Відповідно, декларативне закріплення права громадян на мирні зібрання було замінене на нормативно-правове регулювання, яке реально здійснювалось на практиці.

Таким чином, період 1913-1991 років (тобто, радянський період), має наступне значення для розвитку українського законодавства по пікетуванню:

1) даний період знаменується прийняттям законодавства, яке надало право громадянам на мирні зібрання, та його поступовою еволюцією;

2) фактично протягом усього періоду таке право мало декларативний характер, будь-які зібрання громадян могли здійснюватися лише в інтересах держави та соціалістичного ладу, а учасники реальних зібрань з метою захисту своїх прав несли за це відповідальність;

3) даний період характеризується виникненням права на демонстрації, одним із різновидів яких є пікетування, і як свідчать деякі історичні факти, пікетування реалізовувалось на практиці;

4) під кінець даного періоду відношення влади до мирних зібрань лібералізувалось, і декларативний характер норм про надання права на мирні зібрання змінився прийняттям законодавства про порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

У новітній період незалежної України так і не було прийнято спеціального законодавства, покликаного врегулювати питання мирних зібрань, і пікетування в тому числі. В Конституції України, прийнятій у 1996 році, визначено беззаперечне право громадян на мирні зібрання шляхом закріплення окремої статті розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» [1]. Так, у статті 39 прямо передбачено право громадян збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо 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. Звернемо увагу на те, що на відміну від Конституції УРСР 1978 року, стаття 39 має дозвільний характер. Громадянам надано право збиратися мирно та без зброї у власних інтересах, а не в інтересах радянської влади, комуністичного режиму, працюючих осіб тощо. Законодавцем встановлено обмеження цього права – громадяни не можуть здійснювати зібрання у разі, якщо існують загрози громадському порядку та здоров'ю населення. Втім, для цього має бути прийняте відповідне рішення судом. Влада не може одноособово заборонити громадянам проводити мирні зібрання. Також, звернемо увагу на те, що у відповідності зі статтею 64 Основного Закону, право на мирні зібрання може бути обмеженим також за умови впровадження надзвичайного чи воєнного станів. Втім, зробимо висновок, що і у даному випадку таке обмеження є цілком виправданим.

Щодо пікетування, як нами відзначалось раніше, визначення даного поняття здійснено у Статуті патрульно-постової служби міліції України [5], який на сьогодні втратив чинність. Втім, звернемо увагу на те, що в статті 39 Конституції України з-поміж іншого, надано право на демонстрації [1]. Пікетування є одним із різновидів демонстрацій, а отже українське законодавство по пікетуванню на сьогодні становить передусім Основний Закон нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 39.

2. Яка ситуація із мирними зібраннями сьогодні? : веб-ресурс «Центр політико-правових реформ». URL: <http://pravo.org.ua/ua/meeting/sytuaciya/> (дата звернення 29.09.2018)

3. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства за 2016 рік. URL: http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/FEBRUARY_17/statistika_16/Copi_%202_A_201

6.xls (дата звернення 29.09.2018)

4. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів). Закон України від 03.03.1998 № 137/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. N 34. ст.227

5. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України. Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94> (дата звернення 29.09.2018)

6. Святненко А. П. Генеза історичного становлення права на мирні зібрання. Право і суспільство. 2018. № 6. С. 45-51.

7. Андрущенко В.Л., Федосов В.М. Запорізька Січ як український феномен. К.: «Заповіт», 1995. 173 с.

8. Онищенко С. М. Етапи становлення права громадян на мирні зібрання в Україні. Наука і правоохорона. 2017. № 4. С. 70-75

9. Лавренюк С.В. Право збиратися мирно і без зброї. Голос України. 2008. 29 серпня. № 163. С. 3.

10. Матвеев В.Ф. Свобода публичных собраний. Очерк развития и современной постановки права публичных собраний во Франции, Германии и Англии. СПб.: Тип. т-ва «Обществ. польза», 1909. 405 с.

11. Лизогуб В.А. Законодавство про основні політичні і громадські права і свободи підданих Російської імперії у другій половині XIX - на початку XX століття: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Х., 2004. 18 с.

12. Об установлении временных мер в дополнение действующих постановлений о собраниях: Именной Высочайший указ Правительственному Сенату от 12 октября 1905 г. Собрание Узаконений Российской Империи. 1905. № 183. Отд. II. Ст. 1121.

13. О временных правилах о собраниях: Именной Высочайший указ Правительственному Сенату от 4 марта 1906 г. Собрание Узаконений. 1906. № 8. Отд. I. Ст. 309

14. Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/oct1905.htm> (дата звернення: 30.09.2018).

15. Пушкіна О. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. НУ «Острозька академія». Острог, 2008. 412 с.

16. Герасимов П.В. Новый строй и права свободных граждан. СПб.: «Освобожденная Россия», 1917. 16 с.

17. (III) Універсал Української Центральної Ради. Історичний документ від 7(20) листопаду 1917 року. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html> (дата звернення 30.09.2018)

18. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР): Історичний документ, Конституція від 29.04.1918. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення 30.09.2018)

19. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.): Історичний документ від 10.03.1919. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19> (дата звернення 30.09.2018)

20. Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки: Постанова XI Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html> (дата звернення 01.10.2018)

21. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Постанова Надзвичайного XIV українського з'їзду рад про затвердження Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html> (дата звернення 01.10.2018)

22. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Історичний документ від 20 квітня 1978 року. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html> (дата звернення 31.05.2018)

23. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР: Указ від 28.07.1988 № 9306-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>