

КУРАКІН О. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри
теорії та історії держави та права
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

РОМАНОВ М. Ю.,

курсант факультету № 3
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.7

ПРАВО ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЗБИРАТИСЯ МИРНО, БЕЗ ЗБРОЇ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті здійснено спробу порівняльного дослідження рівня конституційно-правової регламентації та механізму практичної реалізації права громадян збиратися мирно в Україні та країнах Європейського простору. Запропоновано вектори удосконалення правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин шляхом розробки та прийняття відповідного спеціального нормативно-правового акту.

Ключові слова: *правова держава, громадянське суспільство, конституційні права, право громадян збиратися мирно, мирні зібрання.*

В статье предпринята попытка сравнительного исследования уровня конституционно-правовой регламентации и механизма практической реализации права граждан собираться мирно в Украине и странах Европейского пространства. Предложены векторы совершенствования правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений путем разработки и принятия специального нормативно-правового акта.

Ключевые слова: *правовое государство, гражданское общество, конституционные права, право граждан собираться мирно, мирные собрания.*

The article attempts a comparative study of constitutional-legal regulation and mechanism of practical realization of the rights of citizens to assemble peacefully, in Ukraine and countries of the European space. The proposed vectors of improvement of legal regulation of corresponding sphere of public relations through the development and adoption of a special normative legal act.

Key words: *legal state, civil society, constitutional rights, right of citizens to assemble peaceably, peaceful assembly.*

Вступ. Основоположні засади діяльності держави та суспільства, викладені в Конституції України, чітко відображають їх спрямованість. Громадянам, зокрема, гарантовано право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги і демонстрації, про проведення яких вони завчасно сповіщають органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Водночас встановлена можливість суду обмежувати реалізацію зазначеного права, якщо громадяни таким шляхом створюють загрозу національній безпеці та громадському порядку [1].



Вбачаючи стрімкий розвиток України, як правової держави та її євроінтеграційні прагнення, зауважимо, що жоден із механізмів забезпечення основних прав не повинен залишитися поза увагою юридичної науки. На нашу думку, належний та ефективний механізм реалізації вказаного права має фундаментальне значення. Але на сьогоднішній день, незважаючи на значний вклад юристів у розвиток теоретичної бази його функціонування, проблема практичної реалізації відповідного права все ще стоїть гостро, що і обумовлює актуальність цієї тематики.

Сьогодні громадськість відіграє вирішальну роль в державно-владних процесах. Виходячи з того, що зазначена вище норма виконує роль конституційної гарантії здійснення громадянами права на свободу світогляду, віросповідання, також зважаючи на необхідність цивілізаційної трансформації сучасної України і водночас наявність неефективного, на жаль, механізму реалізації відповідного права, ми вважаємо, що проблема подальшого наукового осмислення його правової регламентації та практичної реалізації, набуває особливої гостроти.

Запропонована проблематика не є новою для вітчизняної юриспруденції, вона досліджувалась у працях багатьох учених-юристів. Її досліджували О. Васьковська, А. Колодій, Р. Куйбіда, В. Матвеев, М. Серета, М. Смокович, Р. Мельник та інші. Але це питання, на наше переконання, вимагає подальших наукових пошуків з урахуванням вищезазначених об'єктивних обставин.

Постановка завдання. Метою статті є створення наукового підґрунтя для подальшого пошуку шляхів розв'язання відповідної проблеми в сфері забезпечення права громадян України збиратися мирно, без зброї з урахуванням вітчизняних реалій та викликів.

Для досягнення поставленої мети ми спробуємо вирішити ряд дослідницьких завдань, а саме: проаналізувати стан нормативного регулювання відповідного питання в Україні та порівняти його з європейським досвідом вирішення аналогічних проблем і спираючись на отримані дані, сформулювати певні рекомендації щодо удосконалення національного механізму реалізації права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації.

Результати дослідження. Конституція України визначає людину, її життя та здоров'я найвищою соціальною цінністю і покладає на державу обов'язок забезпечити утвердження всіх її прав та свобод, визнаючи їх невідчужуваними і непорушними [1].

Одним з конституційних прав громадян України є право на мирні збори, що регламентовано статтею 39 Основного Закону, Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. № 9306-ХІ, а також окремими положеннями Законів України «Про місцеве самоврядування» (в частині загальних зборів мешканців села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення) [2], «Про органи самоорганізації населення» (в частині зборів (конференцій) мешканців) й «Про свободу совісті та релігійні організації» (у частині проведення релігійних обрядів і церемоній) [3].

На перший погляд, кількість нормативно-правових актів в цій сфері дає можливість говорити про урегульованість зазначеного питання. Але наявність додаткового специфічного джерела врегулювання цього права – рішення Конституційного Суду України – надає підстави стверджувати, що його правова природа зумовлена юридичними суперечностями між організаторами відповідних заходів та органами місцевої влади, що викликають спори у судах різних інстанцій й потребує втручання спеціального органу Конституційної юрисдикції.

Таким чином, ще одним правовим засобом регулювання визначеної проблеми є Рішення Конституційного Суду України у справі з конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини 1 статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001.

В ньому зазначено, що положення частини 1 статті 39 Конституції України в аспекті конституційного подання слід розуміти так, що організатори мирних зібрань мають спові-



стити зазначені органи про проведення таких заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення.

Водночас ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 право громадян, а мають служити його гарантією та надавати відповідним органам можливість вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій [4].

Але внаслідок моніторингу рішень судів за 2010–2013 рр. вдалося віднайти 1 054 рішення окружних адміністративних судів щодо обмежень реалізації відповідного конституційного права, 907 з яких задовольнили позов про таке обмеження. Зокрема, протягом вказаного проміжку часу було виявлено 32 рішення Вищого адміністративного суду, 27 з яких обмежили проведення зборів. А за перші місяці 2014 р. суди першої інстанції ухвалили щонайменше 38 рішень щодо обмеження вказаного права і лише 7 разів задовольнили позов на користь організаторів зборів [5].

На наш погляд, такий стан дає підстави говорити, що аналіз положень Конституції та законів України свідчить про правову гарантованість права на мирні зібрання на рівні Основного Закону, але механізм його реалізації не є ефективним, а в окремих випадках він взагалі відсутній.

Більше того, вивчення емпіричних матеріалів (рішення Конституційного Суду України, статистичної інформації) обумовлює переконаність в існуванні тенденції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо недопущення проведення мирних зібрань в судовому порядку.

У більшості випадків така позиція, на жаль, є успішною, хоча й мала б бути спрямована навпаки, на вжиття заходів щодо забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів і демонстрацій.

Найбільш вагомим, на нашу думку, аргументом є той факт, що згідно зі статтею 92 Основного Закону виключно Законами України, визначаються права та свободи людини і громадянина, гарантії їх реалізації, а Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», хоч і є актом, що фактично уособлює механізм реалізації цього права в Україні на підставі правонаступництва, але через свою правову природу не володіє необхідною юридичною силою.

Акцентуємо увагу на тому, що існують непоодинокі випадки спроб створення спеціального закону, що регулював би цю сферу відносин. Останньою з таких є проект Закону України «Про свободу мирних зібрань» від 17 липня 2013 р., ініційований групою народних депутатів України, що, хоч і містить певні неточності й потребує вдосконалення, все ж визначає такі положення, як принципи, пріоритетність мирних зібрань, права та обов'язки його організатора та учасників [6].

Значний вклад у сприянні створенню вказаного спеціального Закону вніс і Вищий Адміністративний Суд України, виклавши у Постанові Пленуму «Про правове врегулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання» від 22 травня 2015 р. № 5 [7] необхідність звернення до Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України для сприяння прийняттю відповідного нормативно-правового акту, що регулював би цю сферу відносин.

Переходячи до аналізу міжнародної нормативно-правової бази, що регламентує право громадян збиратися мирно, без зброї, слід акцентувати увагу на тому, що це право викладене у декількох документах і належним чином може знайти своє відображення у рішеннях Європейського суду з прав людини.

Так, у статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод зазначено, що кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів.

Це положення чітко виражає право громадян на вираження поглядів, що реалізується вже під час проведення мирних зібрань і є засобом впливу на суспільство, державу, конкретну установу. Найбільш конкретно право громадян збиратися мирно, без зброї визначено



у частинах 1 та 2 статті 11 Конвенції, яка визначає: «Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів» [8].

Попереджуючи всюдозволеність, документ визначає вмотивовані обмеження, що необхідні демократичному суспільству в інтересах національної або громадської безпеки для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави [8].

Аналізуючи Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, встановлюємо, що згідно зі статтею 21 вказаного документу визнається право на мирні збори [9]. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб.

Ще одним актом, що регламентує право збиратися мирно, без зброї, є Конвенція про права дитини, у статті 15 якої вказано, що держави-учасниці визнають право дитини на свободу асоціацій і свободу мирних зборів. Щодо здійснення цього права не можуть застосовуватися будь-які обмеження, крім тих, які застосовуються відповідно до закону та необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки, громадського порядку (order public), охорони здоров'я і моралі населення або захисту прав і свобод інших осіб [10].

Дуже важливим фактом є те, що міжнародні нормативно-правові акти, згода на які надана Верховною Радою України, хоч і є актами прямого правозастосування, все ж такі лише визначають основоположні ідеї та засади, які мають спрямовувати державну законодавчу політику на створення спеціальних актів на основі цих принципів.

Серед інших нормативних документів, що функціонують в європейському товаристві, слід виділити Документ Копенгагенської наради-конференції з людського виміру РБСЄ, який у пункті 9.2 визначає, що кожна людина має право на мирні зібрання та демонстрації. Будь-які обмеження, які можуть бути встановлені щодо здійснення цих прав, визначені законом і відповідають міжнародним стандартам.

Також варто зазначити, що вимоги до реалізації права громадян збиратися мирно, без зброї також викладено у Керівних принципах щодо свободи мирних зібрань Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ і Венеціанської комісії Ради Європи [1].

Судова ж практика Європейського суду з прав людини говорить про те, що, хоч і невелика кількість позовів була задоволена до розгляду, але сам факт наявності звернень за таких питань ставить під сумнів належність правового забезпечення цього права. Основними проблемами здебільшого є такі: термін «зібрання», тобто зустріч людей та участь у вираженні поглядів або обміні ідеями та думками, характеризує групу менш формального характеру, ніж та, що передбачається в терміні «об'єднання». «Право на свободу мирних зібрань, яке проголошене у цій статті, є одним із основних прав у демократичному суспільстві та однією з підвалин такого суспільства», – таку думку має комісія Європейського суду з прав людини (рішення щодо прийнятності заяви № 8191/78 (Рессемблемент Джурассен та Юніте Журсьєн проти Швейцарії)) [13].

Комісія також зазначила, що право на свободу мирних зібрань гарантується кожному, хто має намір організувати мирну демонстрацію; можливість контрдemonстрації із застосуванням сили або можливість залучення до демонстрації екстремістів, які не є членами об'єднання, що виступило організатором, і які мають намір вчинити насильницькі дії, не можуть самі по собі скасувати це право. Навіть якщо існує реальна загроза того, що публічна демонстрація може призвести до заворушень внаслідок подій, які є поза контролем організаторів демонстрації, це не може бути приводом для виключення її зі сфери дії пункту 1 статті 11 Конвенції. Будь-які обмеження, що накладаються на подібні зібрання, повинні відповідати умовам положення пункту 2 статті 11» (Заява № 8440/78 (Християни проти расизму та фашизму проти Сполученого Королівства)).



У справі Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії (1988 р.) [13] суд розглянув скаргу громадян Австрії в тому аспекті, що, хоч дозвіл на проведення заходу і було надано, місце проведення було згодом змінено, і влада визнала, що може не впоратись із задачею належним чином забезпечити громадський порядок. У своєму рішенні суд вказав на те, що Австрія була зобов'язана забезпечити захист груп, які здійснювали своє право на мирні зібрання: «Демонстрація може зачіпати або ображати людей, які виступають проти висунутих демонстрантами ідей або вимог, проте учасники повинні мати можливість провести демонстрацію без ризику постраждати від фізичного насильства з боку своїх супротивників».

Подібні побоювання можуть перешкоджати об'єднанням громадян або іншим групам, що мають спільні ідеї та інтереси, відкрито висловлювати свої думки стосовно найбільш суперечливих питань, які хвилюють суспільство.

Суд також зазначає, що в демократичному суспільстві право на контрдемонстрацію не може призводити до відмови у здійсненні права на саму демонстрацію. Справжня, ефективна свобода мирних зібрань не може зводитись лише до обов'язку держави не втручатися: цілком негативна концепція не відповідає предмету та меті статті 11. Як і стаття 8, стаття 11 іноді потребує вживання позитивних заходів навіть у сфері взаємовідносин між окремими особами, якщо в цьому є потреба.

А тому задачею держави є вживання всіх необхідних і належних заходів, спрямованих на забезпечення цього права. Однак ці заходи можуть і не досягнути належного результату.

Отже, якщо виникає ситуація, під час якої учасників мирного заходу атакують невідомі особи, працівники поліції просто зобов'язані захистити учасників мирного зібрання. В іншому разі це буде прямим порушенням Конвенції і може мати правові наслідки у вигляді відповідальності.

Ще в одній справі, Езелен проти Франції (1991 р.) [13], Суд зазначив: «Свобода брати участь у мирних зібраннях – у цьому випадку демонстрація, яка не була заборонена – є достатньо важливою, щоб не бути обмеженою будь-яким чином до того часу, доки зацікавлена особа не здійснить засуджувані дії». Отже, жодна особа не може бути притягнута до відповідальності за дії, яких вона не вчиняла.

Очікуваним є те, що і громадяни України звертаються до Європейського суду з питань порушення їх права збиратися мирно, без зброї, адже на сьогоднішній день питання і досі не врегульоване. Таким чином, Європейський суд з прав людини, розглянув справу Веренцов проти України (Заява № 20372/11) і виніс рішення про те, що Україною були порушені права, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Із фабули справи зрозуміло, що через неточності, прогалини в законодавстві та відсутність належного правового механізму влада мала змогу застосовувати неправомірні заходи для припинення мирних заходів.

Слід констатувати той факт, що в країнах Європи право громадян збиратися мирно, без зброї належним чином забезпечене і не викликає сумнівів щодо його гарантій. Крім цього, більшість проблем у механізмі забезпечення цього права в Україні полягають у систематичних спробах органів державної влади чи місцевого самоврядування не допустити проведення мирних зібрань, в той час як у державах європейського простору влада всіляко сприяє проведенню мирних заходів і проблеми зводяться до того, що влада через реальні об'єктивні обставини (наприклад, зміну місця проведення заходу) не встигає належним чином забезпечити громадський порядок.

Надзвичайно мала кількість звернень з цього питання до міжнародного Суду обумовлена, на нашу думку, тим, що мирне зібрання має гостру необхідність проведення здебільшого у відповідь на рішення органів влади, що не задовольняють громаду або ж на мирні демонстрації інших груп населення, але довготривалі судові розгляди незалежно від прийнятих рішень відтермінують їх проведення, а дозвіл, який реально вибороти у Європейському суді з прав людини, вже буде не потрібний, оскільки доцільність, важливість та своєчасність проведення такого заходу ставиться під сумнів.



Висновки. Підводячи підсумки проведеного дослідження, слід констатувати що, по-перше, у Конституції України та Конвенції про права людини та основоположні свободи право збиратися мирно, без зброї, проводити мітинги і інші, різноманітні мирні заходи, мета і формат проведення яких не суперечить закону, гарантоване в широкому обсязі.

По-друге, найбільш вдало, на нашу думку, всебічно і якісно забезпечено процес реалізації вказаного права саме у країнах Європейського союзу, адже відповідне положення гарантоване низкою нормативно-правових актів, а ініціативи щодо його проведення всіляко підтримуються органами державної влади та місцевого самоврядування.

Практичні рекомендації щодо створення спеціального Закону України, які пропонуються нами, спрямовані на вирішення вже існуючих проблем національного та міжнародного рівня, серед яких: розробка визначеної термінології з відповідним науковим обґрунтуванням зазначених у Конституції України понять, розв'язання тенденції до заборони на проведення таких зібрань органами влади, уточнення поняття «завчасність» в аспекті подання заяви про проведення мирного заходу, конкретний перелік заборон щодо осіб, які не мають права брати участь у таких заходах, та місць, де їх проводити не можна. Також, на нашу думку, належної уваги вимагає механізм забезпечення громадського порядку під час проведення відповідних заходів.

Перспектива подальшого дослідження полягає в аналізі вже існуючих та додатковому обґрунтуванні новітніх практичних рекомендацій щодо розробки спеціального закону, який забезпечив би належний правовий механізм реалізації права громадян збиратися мирно, без зброї.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Закон України «Про органи самоорганізації населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення 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) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
5. Куйбіда Р. Свобода мирних зібрань у практиці адміністративних судів / Р. Куйбіда, М. Серета // Центр політико-правових реформ «Свобода мирних зібрань у практиці адміністративних судів» (аналітичний огляд судової практики за 2010–2014 рр.). – К., 2014 р.
6. Проект Закону про свободу мирних зібрань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751.
7. Про правове врегулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 22 травня 2015 № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_5_22-05-2015.
8. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
9. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
10. Конвенція про права дитини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_021.
11. Документ Копенгагенської наради-конференції з людського виміру РБСЄ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_084.
12. Международная защита прав на свободу собраний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mhg.ru/files/009/svs3.pdf>.

