

УДК 342.729(477)

**С.М. Онищенко,**  
здобувач ДНДІ МВС України,  
провідний науковий співробітник  
ДНДІ МВС України, м. Київ

## ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто становлення та розвиток права громадян на мирні зібрання в Україні на основі національного та міжнародного законодавства. Проаналізовані основні етапи становлення та розвитку права громадян на мирні зібрання в Україні та визначені їх характерні ознаки. Досліджені міжнародні правові документи, які впливають на реалізацію права громадян на мирні зібрання. Встановлено, що між виникненням та початком реалізації права громадян на мирні зібрання пройшов достатньо тривалий історичний період часу, а еволюція цього права є маркером розвитку держави та суспільства.*

**Ключові слова:** мирні зібрання, право громадян на мирні зібрання, реалізація права, етапи становлення права, фундаментальні права людини та громадянина.

*В статье рассмотрено становление и развитие права граждан на мирные собрания в Украине на основе национального и международного законодательства. Проанализированы основные этапы становления и развития права граждан на мирные собрания в Украине и определены их характерные признаки. Исследованы международные правовые документы, которые влияют на реализацию права граждан на мирные собрания. Установлено, что между возникновением и началом реализации права граждан на мирные собрания прошел достаточно длительный исторический период времени, а эволюция этого права является маркером развития государства и общества.*

**Ключевые слова:** мирные собрания, право граждан на мирные собрания, реализация права, этапы становления права, фундаментальные права человека и гражданина.

*Paper deals with the formation and development of the right of citizens to peaceful assemblies in Ukraine on the basis of national and international law. The main stages of the formation and development of the right of citizens to peaceful assemblies in Ukraine are analyzed and their features are determined. The international legal documents that influence the realization of the right of citizens to peaceful assemblies are investigated. It has been established that from the emergence till the beginning of the realization of the right of citizens to peaceful assemblies a sufficiently long historical period of time has passed, and the evolution of this right is a marker of the development of the state and society.*

**Keywords:** peaceful assemblies, citizens' right to peaceful assemblies, realization of law, stages of formation of law, fundamental human rights and citizen.

Українське суспільство та держава на сучасному етапі свого розвитку характеризуються прагненням забезпечити максимальну реалізацію прав і свобод людини та громадянина, створити повноцінне громадянське суспільство. Увага до прав і свобод людини завжди була в полі зору правової науки, при цьому особлива увага приділялась забезпеченню права громадян на мирні зібрання як

одному з фундаментальних демократичних прав людини та маркеру зрілості суспільства і держави. І саме в цьому контексті слід поглянути на питання становлення права громадян на мирні зібрання в Україні.

Мета статті – розглянути становлення та розвиток права громадян на мирні зібрання в Україні на основі національного та міжнародного законодавства. Проаналізувати основні етапи становлення та розвитку права громадян на мирні зібрання в Україні та визначити їх характерні ознаки. Дослідити міжнародні правові документи, які впливають на реалізацію права громадян на мирні зібрання.

У нашій країні мирні зібрання – це один із найбільш дієвих способів загальнодоступного волевиявлення, висловлення позиції народу, тому право кожного громадянина на вільне вираження своїх поглядів і переконань та висловлення своїх ідей, вражень або протестів у різних формах гарантується основним законодавчим актом – Конституцією України [1].

Ураховуючи важливість забезпечення фактичної реалізації такого права громадянами, виникає необхідність вивчення становлення та розвитку цього права громадян на теренах України для розробки та впровадження ефективного адміністративно-правового порядку діяльності органів публічної влади, правоохоронних органів у сфері забезпечення права громадян на мирні зібрання.

Проблеми реалізації, забезпечення права громадян вже досліджувалися в працях фахівців у різних галузях права, насамперед, конституційного та адміністративного: О.М. Алояна, В.О. Басс, Ю.П. Битяка, О.В. Васьковської, В.В. Галуцька, Ю.В. Гаруста, В.А. Глуховець, І.П. Голосніченко, О.Ю. Дрозда, Б.М. Ємельянова, О.М. Єщук, Д.В. Журавльова, В.В. Ковальської, А.Т. Ковальчука, А.Т. Комзюка, О.В. Копана, В.В. Копейчикова, М.В. Лошицького, А.А. Манжули, В.Ю. Оксін, В.І. Олефіра, В.Г. Поліщука, Л.Л. Попова, Є.Ю. Соболя, К.І. Чижмарь, А.Г. Чубенка, С.А. Шепетька, В.К. Шкарупи та інших. Але це питання й досі актуальне, оскільки права громадян на мирні зібрання є індикатором оцінки стану державної влади та суспільства в цілому.

Досліджуючи становлення та розвиток права громадян на мирні зібрання, слід зазначити, що між виникненням та початком реалізації цього права пройшов достатньо тривалий історичний період часу.

Так, на думку російського вченого І.С. Колосова, право на свободу мирних зібрань уперше відображене в публічному праві західноєвропейських держав наприкінці XVII ст., а в XVIII – XIX ст. його нормативне закріплення в конституційних актах європейських держав стало традиційним [2, с. 17]. “*Les affaires publiques sont les affaires du roi*” – “Публічні справи є королівським бізнесом” – принцип, що досить чітко вказує на правові можливості для організації мирних зібрань за режиму абсолютної монархії, найпопулярнішої форми правління в державах Європи XVI – XVIII ст.

Водночас варто погодитися з І.С. Полянською стосовно того, що відсутність нормативного закріплення цього права протягом тривалого періоду часу “не означає, що такого права не було взагалі” [3, с. 45]. Думку І.С. Полянської підтверджує й Верховний Суд США, влучно зазначивши, що насправді свобода зібрань завжди була невід’ємним атрибутом громадянства за вільного уряду [4, с. 105].

На наше переконання, становлення та розвиток права на мирні зібрання необхідно розглядати з огляду на історичні умови кожної конкретної держави та суспільства, тому розглянемо докладніше етапи становлення та розвитку права громадян на мирні зібрання на території України.

У другій половині XIX століття державні управління Російської та Австро-Угорської імперій, у складі яких у цей час перебувала територія України, зазнали системної кризи. У “Положенні про Корпус Жандармів” від 9 вересня 1867 року до обов’язків жандармів віднесена охорона порядку на парадах військ, народних гуляннях, різних публічних з’їздах, ярмарках, пожежах тощо. Незабаром затверджено “Інструкцію околдочним наглядачам”, якою передбачена їх присутність під час будь-якого зібрання народу на вулицях і площах, великих з’їздах.

Революційний рух після так званої “Кривавої неділі” 9 січня 1905 року змусив владні органи Російської імперії внести певні демократичні зміни у законодавство. Так, Царським маніфестом про свободу слів, мітингів і організацій від 17 жовтня 1905 року [5] проголошені основи громадської свободи на засадах дійсних свобод – слова, совісті, зборів. У статті 1 цього Маніфесту зазначалось про “дарування населенню непорушних основ громадянської свободи на засадах дійсної недоторканості особистості, свободи совісті, слова, зібрань і союзів”. Але нормативно-правові акти, видані для розвитку Маніфесту, звели нанівець демократичні досягнення революційного руху 1905 року. З’явилася вимога про узгодження проведення зібрань із місцевою владою, яка могла без пояснень забороняти їх проведення, таким чином забезпечуючи повний контроль влади.

Першим етапом становлення та розвитку права громадян на мирні зібрання можна вважати внесення в 1913 році до Державної Думи Російської імперії (до складу якої на той час входила й Україна) конституційно-демократичною партією законопроекту про регулювання порядку проведення мирних зібрань [6, с. 134]. Хоча початок першої світової та громадянської війн завадили його законодавчому затвердженню, розгляд на державному рівні такого права та можливості вільного вираження своїх поглядів і переконань став визначною віхою забезпечення прав громадян, започаткував розвиток демократичних прав на цій території. Характерною рисою цього етапу стало визнання державою можливості розгляду права громадян на зібрання та свободу висловлювати свої погляди та переконання.

З початком радянської доби розпочинається другий етап становлення права громадян на мирні зібрання, який має дуалістичний характер.

З одного боку, таке право визнається державою окремо від інших прав як одне з фундаментальних прав громадян та закріплюється на конституційному рівні пунктом 25 розділу III першої Конституції УРСР 1919 року, пунктом 10 розділу I наступної Конституції УРСР 1929 року [7, с. 38].

З іншого боку, не заперечуючи важливості такого права, держава завуальовує право громадян на мирні зібрання, об’єднавши його з іншими демократичними правами, таким чином принижуючи значення права громадян на мирні зібрання для суспільства. Вже в статті 105 розділу VIII Конституції УРСР 1936 року [8] та статті 48 Конституції УРСР 1978 року [9] право громадян на зібрання, мітинги, демонстрації поєднується з гарантуванням свободи слова, друку, але все це відповідно до інтересів народу та з метою зміцнення і розвитку соціалістичного устрою.

Хоча держава конституційно гарантувала забезпечення права на мирні зібрання, реалізація права на зібрання, мітинги, демонстрації з ініціативи пересічних громадян з нагальних для суспільства питань в цей час була неможлива та каралась. Масові зібрання в Радянській Україні проводились за загальносоюзним сценарієм з визначеним розподілом ролей та більше були схожі на масові гуляння чи свята.

Отже, характерною ознакою другого етапу становлення та розвитку права на мирні зібрання, який припадає на радянську добу, є визнання такого права,

але в межах, визначених доцільністю політичного устрою держави, під контролем та з ініціативи правлячої партії. Навіть офіційне закріплення “права на мирні зібрання” в праві держави ще не є запорукою того, що це право не матиме декларативний характер та буде реалізоване громадянином.

Демократичні та політичні процеси в Радянському Союзі в 1987–1988 роках, викликані соціально-економічним становищем громадян та утиском демократичних прав, змусили владу окремих адміністративно-територіальних утворень СРСР приймати тимчасові нормативні акти для врегулювання порядку проведення зібрань, мітингів, демонстрацій та забезпечення правопорядку. Для впорядкування таких нормативних актів та визначення правового поля для проведення зібрань, мітингів, демонстрацій громадян в СРСР прийнято загальносоюзний нормативно-правовий акт про порядок організації та проведення таких зібрань. Тому наступним етапом розвитку прав громадян на мирні зібрання можна вважати прийняття 28 липня 1988 року Президією Верховної Ради СРСР Указу “Про порядок організації та проведення зібрань, мітингів, вуличних походів та демонстрацій в СРСР” [10].

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.

Характерним для цього етапу розвитку прав громадян на мирні зібрання стало спонукання влади до менш жорстких вимог щодо організації та проведення масових зібрань, перехід від декларування права на мирні зібрання громадян до нормативно-правового регулювання його реалізації.

Набуття Україною незалежності ознаменувало новий етап розвитку права громадян на мирні зібрання.

Вже в Конституції України, прийнятій в 1996 році, окремою статтею розділу II “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” визначено беззаперечне право громадян на мирні зібрання [1]. Особливістю статті 39 Конституції України є те, що вона вже має дозвільний характер, визначаючи єдиною вимогою, на відміну від формулювань попередньої Конституції УРСР, “у відповідності з інтересами народу та з метою зміцнення і розвитку соціалістичного устрою” збиратися “мирно” і “без зброї”.

Законодавчо закріплені й обмеження права на мирні зібрання. Так, відповідно до статті 39 Конституції України обмеження права громадян на мирні зібрання може бути застосоване виключно судом. Для обмеження такого права повинні бути реальні загрози громадському порядку та здоров’ю населення. Також статтею 64 Конституції України [1] визначена можливість обмежень реалізації права на мирні зібрання за умови впровадження надзвичайного чи воєнного станів.

Забезпечуючи умови для реалізації прав громадян на мирні зібрання, законодавець зазначив правові межі реалізації такого права, визначивши Кримінальним кодексом України кримінальну відповідальність за блокування транспортних комунікацій та захоплення транспортних підприємств (стаття 279 КК України), групове порушення громадського порядку (стаття 293 КК України), організацію або активну участь у масових заворушеннях (стаття 294 КК України), захоплення державних або громадських будівель і споруд (стаття 341 КК України), напад на службові приміщення осіб, які мають міжнародний захист (стаття 444 КК України).

Отже, характерною ознакою цього етапу становлення та розвитку права громадян на мирні зібрання є створення передумов для забезпечення права громадян на мирні зібрання, визначення правових меж для його реалізації.

Права громадян на мирні зібрання забезпечуються не лише національним законодавством. Так, право людини “на свободу мирних зібрань і асоціацій” гарантується статтею 20 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, в якій зазначено: “1. Кожна людина має право на свободу мирних зібрань та асоціацій. Ніхто не може примушуватися до вступу в будь-яку асоціацію” [11]. Право на свободу мирних зібрань у цьому документі поєднане з правом на об’єднання (асоціації), і, на відміну від права на свободу об’єднання (асоціації), не деталізоване.

Право на мирні зібрання вперше визнається окремою статтею 21 в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, прийнятому в 1966 році та ратифікованому Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 жовтня 1973 року [12].

З отриманням незалежності Верховна Рада України 17 липня 1997 року ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основних свобод від 4 листопада 1950 року [13]. Частина друга статті 11 цієї Конвенції прямо вказує, що кожен має право на свободу мирних зібрань і здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом для забезпечення національної та громадської безпеки демократичного суспільства. Хоча Конвенція про захист прав людини та основних свобод прийнята світовою спільнотою раніше ніж Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ратифікована Українською державою вона була набагато пізніше. Особливістю цієї Конвенції є те, що в ній є посилення щодо обмеження свободи проведення мирних зібрань особами, які належать до певних категорій (наприклад, військовослужбовців).

Отже, навіть у міжнародному законодавстві право громадян на мирні зібрання пройшло певний еволюційний шлях: від розгляду такого права невід’ємно з правом на свободу об’єднань (асоціацій) (Загальна декларація прав людини, Європейська конвенція прав людини) до визнання такого права як окремого виду права (Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р.).

Враховуючи виклики сьогодення, Україні доводиться швидко узгоджувати національне законодавство з європейським та міжнародним законодавством. В основі цієї кропіткої роботи має стати розуміння того, що між виникненням та початком реалізації права громадян на мирні зібрання пройшов достатньо тривалий історичний період часу. Еволюцію права на мирні зібрання на території України можна поділити на окремі етапи:

етап визнання самого права громадян на мирні зібрання в період від “Кривавої неділі” до початку першої світової війни, під час перебування території України у складі Російської імперії;

радянська доба, якій характерне формальне закріплення цього права в законодавчих актах, але його реалізація повністю контролюється партійними та державними органами;

етап початку незалежності України – визнання міжнародних правових документів шляхом їх ратифікації та не лише законодавче закріплення цього права, а й нормативно-правове регулювання його реалізації громадянами.

Наразі законодавче врегулювання, розробки та впровадження ефективного адміністративно-правового порядку діяльності органів публічної влади, правоохоронних органів у сфері забезпечення права громадян на мирні зібрання в Україні тривають.



## 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. Колосов И.С. Конституционное право граждан на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования и его реализация в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ставрополь, 2005. 22 с.
3. Полянская И.С. Конституционно-правовое регулирование права граждан Российской Федерации на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2005. 185 с.
4. Токвіль А. Демократія в Америці. Київ: ВД “Всесвіт”, 1999. 590 с.
5. Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/oct1905.htm> (дата звернення: 06.03.2017).
6. 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.
7. Тронько О.В. Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2016. 218 с.
8. Конституція (Основний закон) УРСР від 30 січня 1937 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/001\\_001](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/001_001) (дата звернення: 06.03.2017).
9. Конституція (Основний закон) УРСР від 20 квітня 1978 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-09> (дата звернення: 06.03.2017).
10. Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних заходів і демонстрацій в СРСР: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88> (дата звернення: 06.03.2017).
11. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. Голос України від 10.12.2008. № 236.
12. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 19 грудня 1966 р., ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043) (дата звернення: 06.03.2017).
13. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. зі змінами, внесеними Протоколом № 11. Голос України від 10 січня 2001. № 3.

Отримано 06.11.2017