

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ ПРАВА НА ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗБОРІВ, МІТИНГІВ, ПОХОДІВ І ДЕМОНСТРАЦІЙ

Шепетько С. А.

Проаналізовано наукову літературу, а також проекти законодавчих норм щодо вирішення проблемних питань проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Визначені основні недоліки чинного законодавства у сфері реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, запропоновані ключові напрями його удосконалення.

Ключові слова: демонстрація, конституційне право громадянина, мирні збори, мітинг, похід.

Проанализирована научная литература, а также проекты законодательных норм по решению проблемных вопросов проведения мирных собраний, митингов, шествий и демонстраций. Определены основные недостатки действующего законодательства в сфере реализации гражданами права на проведение мирных собраний, митингов, шествий и демонстраций, предложены ключевые направления его совершенствования.

Ключевые слова: демонстрация, конституционное право гражданина, мирные собрания, митинг, поход.

Analysis of the scientific literature, as well as draft legislation to address the problem issues of peaceful meetings, rallies, marches and demonstrations. The main disadvantages of current legislation to exercise their right to peaceful meetings, rallies, marches and demonstrations offered key directions of its improvement.

Keywords: demonstration, the constitutional right of a citizen, peaceful assembly, protest, march.

Відповідно до ст. 39 Конституції України 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. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до законної 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 [1].

Однак на сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, який би регламентував механізм реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій. При цьому необхідність прийняття відповідного закону, який регламентував би суспільні відносини у сфері реалізації громадянами права збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, обумовлена як ч. 2 ст. 39 Конституції України, так і положенням п. 1 ст. 92 Конституції України, відповідно до якого виключно законами України визначаються права й свободи людини й громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина.

На нагальну необхідність законодавчого регулювання суспільних відносин у відповідній сфері звертав увагу у своїх рішеннях як Конституційний Суд України, так

і Європейський суд з прав людини. Тому актуальність прийняття відповідного законодавчого акту не викликає сумнівів [2, 1].

Отже, на конкретизацію положень Конституції України доцільно розробити й прийняти закон про реалізацію громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Суспільна необхідність прийняття такого закону обумовлена такими обставинами: 1) для визначення організаційно-правового механізму сповіщення органів державної влади й органів місцевого самоврядування про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій; 2) для гарантування конституційного права громадян на одночасні мирні збори, мітинги, походи й демонстрації, зокрема спонтанні; 3) запровадження законних обмежень на здійснення цього права особами, які входять до складу збройних сил, міліції чи органів публічної адміністрації; 4) створення законних гарантій для судового захисту права громадян на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій.

Крім того, це необхідно для запобігання практиці поширення через ЗМІ неправдивої, викривленої інформації про відсутність у працівників правоохоронних органів законних підстав для обмеження цього права 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. У зв'язку з цим, в юридичній науці й досі немає єдиної позиції щодо напрямів удосконалення законодавства у сфері реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

У вітчизняній науковій літературі аналізу питання реалізації громадянами права на проведення мирних зібрань останнім часом приділяється значна увага, оскільки його реалізація є важливою умовою існування громадянського суспільства та демократичних основ державного ладу. У різні роки дослідженням цього проблемного питання займалися такі науковці, як І. Валюшко, Є. Захаров, О. Клименко, М. Колеснікова, Р. Мельник, А. Рибалко, Т. Фулей, В. Чемерис, В. Яворський та інші.

Праці зазначених учених мають вагоме значення для юридичної науки, водночас проблема визначення напрямів удосконалення законодавства щодо реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій далека від остаточного вирішення. Саме це й обумовлює мету поданої статті - визначити найбільш важливі напрями вдосконалення законодавства у сфері реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій.

Ми погоджуємося з думкою Р. Мельника, що соціальна комунікація є важливою для існування держави як такої, а також організації її належної взаємодії з громадянським суспільством. Не можна не звернути уваги й на те, що право мирних зібрань є, фактично, одним із засобів реалізації тези "єдиним джерелом влади є народ". Очевидним є також і той факт, що право мирних зібрань може розглядатись і як засіб громадського контролю

за діями та рішеннями суб'єктів публічної влади, який, своєю чергою, закладає основу громадянського суспільства [3, 38-39].

Як справедливо зазначає О. Клименко, гарантування свободи мирних зібрань на рівні закону є важливим і в контексті становлення громадянського суспільства. Відсутність в Україні такого закону унеможлиблює якісний рівень діалогу між різними соціально-політичними групами населення та органами влади. Актуальність проблеми зростає також у зв'язку з можливістю проведення масових акцій протесту, адже згідно з принципами демократії кожен громадянин має право на участь у прийнятті рішень, які стосуються суспільних справ [4, 30].

Крім того, розроблення й прийняття закону, який би регулював суспільні відносини у сфері реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, є важливим. На легальному рівні доцільно закріпити права й обов'язки організаторів і учасників мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, повноваження органів публічної адміністрації, місцевого самоврядування та працівників правоохоронних органів під час проведення такого виду заходів, а також визначити підстави для обмеження права на такі зібрання.

У свою чергу, закон про організаційно-правовий механізм реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій має бути розроблено з урахуванням зарубіжного досвіду європейських демократичних країн, а також рішень Європейського суду з прав людини, які стосувалися цього права. Крім того, у разі розроблення відповідного законопроектного доцільним є отримання висновку Венеціанської комісії про відповідність даного проекту європейським стандартам і цінностям.

При цьому під час розробки закону про організаційно-правовий механізм реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, доцільно врахувати такі ключові аспекти:

1. Слід закріпити законодавче визначення таких понять, як "мирні збори", "одночасні мирні збори", "демонстрація", "мітинг", "похід", "спонтанні мирні збори".

2. Організатори та учасники мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій повинні мати право на забезпечення громадського порядку під час проведення таких заходів, на відшкодування матеріальної й моральної шкоди, заподіяної їм під час таких заходів, а також на захист від незаконного переслідування й покарання.

3. Відповідно до міжнародних норм щодо організації мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій у вітчизняному законодавстві повинна бути закріплена правова норма про презумпцію на користь їх проведення.

4. Обмеження реалізації права на мирні збори, мітинги, походи й демонстрації не можуть бути передбачені в різних законах, а повинні бути передбачені лише в спеціальному законі.

5. На практиці широко застосовуються спонтанні мирні збори, мітинги, походи й демонстрації, а тому є необхідність законодавчого закріплення можливості їх проведення.

6. Передбачити законодавчу заборону винагороджувати громадян за їхню участь у мирних зборах, мітингах, походах і демонстраціях шляхом надання їм коштів, матеріальних цінностей, послуг тощо.

7. Закріпити законодавче положення, що не може бути організатором мирних зборів, мітингів, походів і

демонстрацій: 1) особа, визнана судом недієздатною чи обмежено дієздатною; 2) особа, яка перебуває в місцях позбавлення волі; 3) особа, яка має не зняту або непогашану судимість за вчинення умисного злочину; 4) неповнолітня особа; 5) працівник органу публічної адміністрації, правоохоронного органу, органу місцевого самоврядування.

8. Учасникам мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій з метою запобігання вчинення злочинів повинно бути заборонено: а) приховувати своє обличчя, зокрема використовувати маски, засоби маскування, інші предмети, спеціально призначені для ускладнення встановлення особи; б) мати при собі зброю або предмети, що використовуються як зброя, вибухові та легкозаймисті речовини.

9. З метою ефективного визначення сил і засобів, які необхідні для забезпечення громадського порядку під час проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, доцільним є законодавче закріплення строків про проведення такого виду публічних заходів.

На сьогодні в рішенні Конституційного Суду України з приводу строків повідомлення про проведення мирного заходу досить абстрактно зазначено, що положення ч. 1 ст. 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто в прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією й водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей [5].

Обґрунтованою є позиція, що диференціація відповідних строків має залежати від виду зібрання, кількості учасників і місця проведення. Адже при встановленні відповідного строку має бути враховано, що похід чи демонстрація обласного масштабу з великою кількістю учасників, при цьому з контрзібраннями, вимагає від органів внутрішніх справ відповідних організаційних заходів, зокрема зміни маршрутів руху громадського транспорту, залучення достатньої кількості працівників (яких, можливо, потрібно зібрати з інших областей) та вчинення ряду інших дій як з боку органів внутрішніх справ, так і з боку інших органів публічної влади, на що 2 дні (а то й менше) може бути недостатньо. Водночас, якщо йдеться про пікет з 20 осіб, який триватиме 1 годину, то може бути достатньо й декількох годин для приготування до такого зібрання [6, 4].

Отже, з одного боку, занадто довгий строк повідомлення про проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій обмежуватиме можливість населення на оперативне публічне реагування на певні події. З іншого боку, при масштабній локалізації мирного заходу, великій кількості учасників такого заходу правоохоронні органи повинні мати достатньо часу для підготовки належного забезпечення громадського порядку.

Принагідно зазначимо, що обов'язок організатора (організаторів) щодо завчасного повідомлення про запланований публічний захід стосується не всіх зібрань,

а лише тих, які проводяться просто неба. Необхідність розмежування випливає з того, що зібрання просто неба та зібрання в закритому приміщенні несуть різний рівень ризику для громадськості та держави з огляду на меншу та, відповідно, більшу контрольованість їх проведення [4, 40].

З огляду зазначене, доцільно, щоби повідомлення про проведення мирного збору, мітингу, походу й демонстрації на території одного населеного пункту або одного району подавалося не менш ніж за три дні до його початку. Повідомлення про проведення мирного збору, мітингу, походу й демонстрації на території більше ніж одного району області, подавалося не менш ніж за п'ять днів до його початку.

При цьому, якщо захід планується провести на території кількох сіл, селищ і міст одного району, то повідомляється має районна державна адміністрація, якщо ж декількох районів - обласна державна адміністрація. Виключенням мають стати лише мирні зібрання, які планується провести на території декількох областей. Очевидно, що тоді організаторів варто зобов'язати повідомити кожну з відповідних обласних державних адміністрацій [6, 5].

10. До місць, в яких проведення мирного збору, мітингу, походу й демонстрації повинно бути заборонено, можна віднести такі: а) території, що безпосередньо прилягають до небезпечних об'єктів критичної інфраструктури та до інших об'єктів, експлуатація яких потребує додержання спеціальних правил техніки безпеки; б) шляхопроводи, залізничні магістралі та смуги відведення залізниць, нафто-, газопроводів, високовольтних ліній електропередач; в) прикордонна зона.

Також у законодавстві повинно бути закріплене таке положення: “З метою захисту прав і свобод людини й громадянина, забезпечення законності, правопорядку, громадської безпеки за рішенням органу місцевого самоврядування додатково можуть визначатися місця, в яких забороняється проведення мирного збору, мітингу, походу й демонстрації, зокрема, якщо проведення таких заходів може спричинити порушення функціонування об'єктів життєдіяльності, транспортної або соціальної інфраструктури, зв'язку, руху транспортних засобів або доступу громадян до житлових приміщень або об'єктів транспортної або соціальної інфраструктури”.

11. Оскільки право на мирні зібрання гарантується Конституцією України, то основним призначенням спеціального закону має бути чітке окреслення порядку (процедури) обмеження цього права. Адже практика реалізації права на мирні зібрання в Україні свідчить, що питання санкціонованості чи несанкціонованості мирного заходу виникають найчастіше, незважаючи на те, що обмеження реалізації цього права може встановлюватися лише судом відповідно до закону [7, 47].

Доцільно, щоби обмеження щодо реалізації права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій були можливі лише з наступних підстав: 1) існує реальна загроза державному суверенітету, незалежності, територіальній цілісності України; 2) необхідність захисту державного суверенітету й територіальній цілісності України від незаконних посягань; 3) мирні збори, мітинг, похід і демонстрація пропагують війну, насильство, порушення основоположних прав і свобод людини; 4) введення на відповідній території тимчасового обмеження щодо проведення мирних зібрань указом Президента України про введення надзвичайного стану або воєнного стану, затвердженим Верховною Радою України відповідно до

Конституції України та законів України “Про правовий режим надзвичайного стану” [8], “Про правовий режим воєнного стану” [9]; 5) здійснення за рішенням Кабінету Міністрів України на відповідній території карантину для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб відповідно до Закону України “Про захист населення від інфекційних хвороб” [10], якщо таке рішення передбачає можливість встановлення судом обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань з метою захисту населення від епідемії (спалаху) особливо небезпечної інфекційної хвороби.

У чинному законодавстві також варто передбачити положення, відповідно до якого організатор мирного збору, мітингу, походу й демонстрації може оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність створюють перешкоди або втручаються в проведення такого публічного заходу.

Крім того, з метою належного виконання положень спеціального закону про організаційно-правовий механізм реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій слід передбачити адміністративну відповідальність за порушення порядку проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, а також за проведення такого виду публічних заходів без повідомлення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Література

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - С. 141.
2. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України “Про свободу мирних зібрань” від 4 липня 2013 р. № 2508а. - [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=477512.
3. Мельник Р. Право мирних зібрань крізь призму практичного досвіду адміністративних органів Німеччини / Р. Мельник // Публічне право. - 2013. - № 4. - С. 38-44.
4. Клименко О.І. Нормативні джерела конституційного права громадян України на мирні зібрання / О.І. Клименко // Вісник Академії адвокатури України. - 2013. - № 1. - С. 30-36.
5. 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 квіт. 2001 р. № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. - 2003. - № 28. - С. 1379.
6. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України “Про свободу мирних зібрань” від 17 липня 2013 р. № 2508а-1. - [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47925.
7. Валюшко І.В. Проблеми законодавчого регулювання свободи мирних зібрань громадян в Україні / І.В. Валюшко // Стратегічні пріоритети. - 2009. - № 4. - С. 46-52.
8. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 23. - С. 176.

9. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 6 квіт. 2000 р. № 1647-III // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 28. - С. 224.

10. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 6 квіт. 2000 р. № 1645-III // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 29. - С. 228.

Шепетько С.А. , кандидат юридичних наук, науковий співробітник

Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

Надійшла до редакції: 03.10.2014

УДК 334.12

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НА САМООРГАНІЗАЦІЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Гопич М. К.

У статті розглянуто проблеми реалізації права національних меншин на самоорганізацію на регіональному рівні. Автором обґрунтована необхідність прийняття Закону України “Про національно-культурну автономію”, запропонована модель національно-культурної автономії в Україні.

Ключові слова: національні меншини, самоорганізація, національно-культурна автономія.

В статье рассмотрены проблемы реализации права национальных меньшинств на самоорганизацию на региональном уровне. Автором обоснована необходимость принятия Закона Украины “О национально-культурной автономии”, предложена модель национально-культурной автономии в Украине.

Ключевые слова: национальные меньшинства, самоорганизация, национально-культурная автономия.

In the article deals with the problem of the right of national minorities to self-organization at the regional level. The author of the necessity of the Law of Ukraine “On national-cultural autonomy”, the proposed model of national cultural autonomy in Ukraine.

Keywords: national minorities, self-organization, national-cultural autonomy.

З ратифікацією Угоди про Асоціацію Україна стала асоційованим членом європейського співтовариства, підтвердивши свій курс на здобуття повноцінного членства в ЄС. Зазначене зумовлює більшу увагу до проблем національних меншин, дотримання прав яких є однією із засад європейського співтовариства. До того ж світова практика переконує, що однією з головних умов стабільності в політичній країні є надання етнічним групам, національним меншинам гарантованих колективних прав і свобод.

Серед напрямків вдосконалення правового статусу національних меншин в Україні важливе значення має проблематика національно-культурної автономії, права на самоорганізацію. А вже сьогодні існує ряд проблемних питань, які пов'язані з його реалізацією.

Проблеми забезпечення прав національних меншин досліджували Т. Дешко, В. Мицик, Ю. Куц, О. Котляр, Ю. Тищенко, В. Фесенко та ін. Однак забезпеченню права національних меншин на самоорганізацію на регіональному рівні, на жаль, не було присвячено спеціалізованих досліджень.

Метою роботи є визначення шляхів вирішення проблем реалізації права національних меншин на самоорганізацію на регіональному рівні.

Реалізація прав національних меншин, як впливає з Рамкової конвенції про захист національних меншин, ратифікованої Україною 26 січня 1998 року, значною мірою визначається можливостями для їх самоорганізації.

Згідно зі статтею 7 Рамкової конвенції “Сторони забезпечують поважання прав кожної особи, яка належить до національної меншини, на свободу мирних зборів, свободу асоціації, свободу виявлення поглядів і свободу думки, совісті та релігії” [1].

Право національних меншин на національно-культурну автономію в Україні прямо передбачено в ст. 6 Закону України “Про національні меншини в Україні” від 25 червня 1992 р.: “Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування й навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству” [2].

Україна не тільки гарантувала на законодавчому рівні права національних меншин, а й забезпечила відповідні умови для їх самоорганізації та етнокультурного відродження. Громадські організації національних меншин України, яких згідно з Єдиним державним реєстром сьогодні нараховується близько півтори тисячі, досить різноманітні, і це розмаїття визначається, насамперед, тими завданнями, які перед ними стоять. Серед них і обцинні структури, наближені до традиційних форм національного життя (часто – з чіткими конфесійними ознаками), і земляцтва, і правозахисні організації, і культурні або культурно-просвітні товариства, і творчі об'єднання тощо. Усе більшого розвитку набувають спеціалізовані етнічні організації – або за демографічними ознаками (жіночі, молодіжні), або за професійною орієнтацією (спілки вчителів і педагогів, спілки юристів чи навіть підприємців певної національності).

Досить різноманітною є й вертикальна структуризація громадських організацій. Можна виділити три основні рівні цієї структури – всеукраїнський, регіональний і місцевий, переважно міського та районного статусу.

Україна взяла на себе зобов'язання всебічної, зокрема фінансової підтримки діяльності громадських організацій у збереженні й розвитку традиційних національних культур. І сьогодні культурне розмаїття – це справжня цінність українського суспільства, запорука його єдності, перепона для поширення ксенофобії та екстремізму, які сьогодні стають все більш тривожним явищем у різних кутках світу [3].

На сьогодні громадські організації національних меншин України, як і будь-які добровільні громадські організації, що діють у межах правового поля держави, є невід'ємною частиною вітчизняного громадянського

© М.К. Гопич, 2014