

ЕВОЛЮЦІЯ ПОНЯТТЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджуються визначення, що пропонувалися фахівцями права, а також дефініції, закріплені в законопроектах. Розглядаються підходи, на яких були розроблені визначення поняття права на мирні зібрання. Акцентується увага на останньому законопроекті, поданому до Верховної Ради України.

Ключові слова: *Європейський суд з прав людини, мирні зібрання, конвенція, законопроект.*

Царук Л. С. Эволюция понятия права на мирные собрания в Украине.

Исследуются определения, предлагавшиеся специалистами права, а также дефиниции, закрепленные в законопроектах. Рассматриваются подходы, на которых были разработаны определения понятия права на мирные собрания. Акцентируется внимание на последнем законопроекте, поданном в Верховный Совет Украины.

Ключевые слова: *Европейский суд по правам человека, мирные собрания, конвенция, законопроект.*

Lavrentiy S. Tsaruk. Evolution of the concept of the right to peaceful assembly in Ukraine

The purpose of this article is a brief overview of the evolution of the concept of "peaceful assembly" in Ukraine. The article examines the definitions proposed by experts of law, and definitions contained in the bill. Approaches which were developed by the definition of the right to peaceful assembly. Emphasis is on the last bill submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: *European Court of Human Rights, peaceful assembly, convention, Bill.*

З набуттям незалежності Україна ступила на новий шлях розвитку демократичних та правових інституцій. Прийняття у 1996 р. Конституції України лише підкреслило вибраний шлях, спрямований на розробку та дотримання основоположних прав людини. Водночас перед фахівцями різних галузей права постало питання запровадження нової правничої термінології та вироблення нових підходів до гармонізації законодавства України з досягненнями країн Європейського Союзу. Такі питання були поставлені не тільки перед практикуючими юристами, а насамперед перед теоретичною наукою права. Адже, зрозуміло, що термінологія, яка дісталася нам у спадок від колишнього СРСР, вже не могла відповідати новим вимогам часу.

Однак запровадження нових дефініцій повинно було спиратися не тільки на розробки вітчизняних науковців, а й враховувати положення європейських правових актів, зокрема ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, та прийнятих на її основі рішень Європейського суду з прав людини, що тлумачать цю норму¹. Також не варто забувати і про Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, розроблені у 2007 р. Групою експертів зі свободи зібрань Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ².

Варто зазначити, що на сьогодні законодавчого визначення поняття «мирне зібрання» не існує, хоча таке право і було закріплено спочатку в ст. 39 Конституції

України³, а в подальшому і в ст. 315 Цивільного кодексу України⁴. Так, ст. 39 Конституції України встановлює, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і 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. Частина 1 ст. 315 Цивільного кодексу України закріплює, що фізичні особи мають право вільно збиратися на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо.

У сучасній науковій дискусії було запропоновано багато тлумачень поняття мирного зібрання, що ґрунтувалися на різних підходах. Основними чинниками, що впливали на становлення поняття «мирне зібрання», були спроби перенести досвід європейських країн в українське законодавство. Дуже часто такі спроби були невдалими, оскільки не враховувалися національні особливості. Іншим чинником, який впливає на розвиток національної правової системи донині, є консерватизм та інерція законодавчих процесів після розпаду СРСР. Як приклад можна навести так звані порядки проведення масових заходів, які приймають міські ради всупереч Конституції України та рішенню Конституційного Суду України (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання)⁵.

Зокрема, О.В. Васьковська, яка підходить до розгляду цього питання з позиції психології натовпу, пропонує визначати мирні зібрання як організацію групою осіб (двох і більше) мирної масової акції для обговорення, вираження поглядів або ставлення до будь-якої проблеми суспільного або державного значення, що проводиться у громадському або приватному місці з обов'язковим попередженням правоохоронних органів виключно з метою уникнення загрози зриву представниками опозиційних поглядів запланованого заходу та забезпечення безпеки громадян, які не беруть участі у масовій акції⁶.

М.М. Денісова, яка визначає мирні зібрання як колективне право, дійшла висновку, що мирні зібрання як колективне політичне право невизначеної кількості осіб на проведення в місцях із необмеженим публічним доступом будь-яких не заборонених Конституцією та законами заходів та дій, спрямованих на висловлення та оприлюднення власної колективної позиції щодо визначеного питання або питань, які становлять соціальну або групову значущість⁷. М.І. Логвиненко визначає масові заходи як організовані, санкціоновані або несанкціоновані форми активних дій груп людей, або індивідуальні дії особи в громадських місцях з метою виявлення їх волі, захисту своїх прав і свобод, законних інтересів, задоволення потреб в економічній, політичній, соціально-культурній, інших матеріальних та духовних сферах⁸. В.В. Коваленко та інші визначають масові заходи як заходи громадсько-політичного, релігійного, спортивного, культурно-видовищного характеру за участю значної кількості громадян, що проводяться з нагоди відзначення офіційних (державних), професійних, релігійних свят, пам'ятних дат, а також за ініціативою політичних партій, рухів, громадських об'єднань, релігійних конфесій (громад), окремих громадян, спортивних організацій закладів культури тощо⁹. В.Г. Поліщук у своїй дисертації визначає масові заходи як організовану, санкціоновану або несанкціоновану форму активних дій великих груп людей у громадських місцях з метою виявлення їх волі, захисту своїх прав та свобод, законних інтересів, задоволення потреб в економічній, політичній, соціально-куль-

турній, інших матеріальних і духовних сферах, та надає окремі визначення таким феноменам, як «збори», «мітинг», «демонстрація», «вуличні походи», «страйк», «пікетування»¹⁰.

А.Ю. Олійник зазначає, що свобода збиратися мирно, без зброї і проводити мітинги, походи і демонстрації – це складова конституційних свобод і недоторканності людини і громадянина, що поєднує в собі можливості колективного, незалежного та оперативного вираження власної позиції кожного учасника колективного зібрання до органів влади чи місцевого самоврядування з того чи іншого питання суспільного чи державного життя¹¹.

Як бачимо, більшість науковців схиляються до думки про колективний характер мирних зібрань. І, як правило, більшість визначень мирного зібрання ґрунтуються саме на кількості учасників. Однак варто зазначити, що мирні зібрання – це лише узагальнюючий термін, який включає в себе різні форми – пікети, походи, демонстрації тощо, і які можуть проводитись не тільки колективно, а й однією особою. Тому цілком погодитись з думкою про лише колективний вимір масових зібрань ми не можемо. На підтвердження такої позиції варто привести приклад нової редакції законопроекту № 2450, згідно з якою мирні зібрання проводяться з метою вираження не тільки колективних, а й особистих поглядів. Водночас варто звернути увагу і на перенасичення таких визначень великою кількістю складових, розмитістю або, навпаки, досить ретельною деталізацією.

Разом з теоретичними дослідженнями розпочалася робота над створенням законопроекту, який регулював би свободу мирних зібрань в Україні. За період 2000–2008 років до Верховної Ради України було подано низку законопроектів про свободу мирних зібрань в Україні, однак більшість із них не відповідали критеріям свободи людини і громадянина, а також цінностям права.

Так, проектом Закону України «Про мирні збори», поданим народним депутатом України Г.Й. Удовенко від 16 жовтня 2000 р. (реєстраційний номер 3004), мирними зборами визнаються мітинги, збори, походи, пікети і демонстрації, інші мирні заходи громадян та їх об'єднань, які проводяться відповідно до Конституції України та законів України на відкритій території, чи в споруді суспільного призначення. Під час їх організації і проведення не допускаються будь-які заборонені Конституцією України і цим Законом дії¹².

У проекті Закону України «Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні», поданому народним депутатом України В.С. Пустовойтовим від 10 серпня 2000 р. (№ 3004-2), наводяться тільки види мирних зібрань – збори, демонстрації, мітинг, пікетування, похід, вуличний похід, акція та мирний масовий захід або акції комерційного характеру. Однак з аналізу ст. 2 цього законопроекту можна зробити висновок, що поняття «збори» є тотожним поняттю «мирні зібрання» і визначається як спільна присутність групи громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, які зібралися в одному місці, визначеному їх організаторами і погодженому ними з виконавчими органами місцевої державної влади чи місцевого самоврядування, для прилюдного обговорення та вираження свого ставлення до дій усіх гілок державної влади, органів місцевого самоврядування і самоорганізації, їх посадових осіб, керівників підприємств, організації та установ усіх форм власності, подій у соціально-політичному, економічному житті держави, суспільстві та світі в цілому, а також для вирішення інших питань¹³.

У проекті Закону України «Про збори, мітинги, походи і демонстрації», поданому Президентом України Л.Д. Кучмою від 23 березня 2004 р. (№ 5242-2), мирні

збори визначаються як прилюдний захід, який розуміється як відкрита, мирна, доступна кожному, яка проводиться у формі зборів, мітингу, походу, демонстрації чи пікетування або в різних поєднаннях цих форм, акція, що здійснюється за ініціативою громадян України, політичних партій, громадських організацій, релігійних об'єднань. Метою акції є вільне вираження і формування думки, політичної позиції, а також вимог з різноманітних питань суспільного життя¹⁴.

Згідно з проектом народного депутата України В.Л. Мусіяки від 15 липня 2005 р. (№7819), мирне зібрання – вільне публічне вираження учасниками зібрання своїх поглядів, агітація за них, підтримка поглядів інших осіб чи виступ проти поглядів інших осіб, а також реалізація інших своїх прав і свобод, що проходить у формі зборів, мітингу, походу, демонстрації, пікету, наметового містечка чи іншого заходу, як з використанням звукопідсилювальної апаратури, аудіо- та відеоапаратури тощо, транспортних та інших технічних засобів, наметів, так і без них, що відбувається мирно та без зброї, не порушуючи прав і свобод громадян¹⁵.

Останній законопроект (реєстраційний номер 2450), що був розроблений Кабінетом Міністрів України та поданий на розгляд Верховної Ради України у 2008 р., не давав чіткого визначення мирних зібрань. Так, згідно з ч. 2 цього законопроекту мирним заходом визначалось вільне, публічне вираження громадянської або політичної позиції осіб, при якому можливе висловлення вимог, прийняття резолюцій, інших звернень з різноманітних питань суспільного життя, на доступному кожному зібранні, що проводиться у формі зборів, мітингу, походу, демонстрації, пікетування або у будь-якому різному поєднанні цих форм за ініціативою фізичних чи юридичних осіб¹⁶. Водночас збори розумілись як мирний захід, що проводиться, як правило, у спеціально відведеному і пристосованому для цього місці з метою колективного обговорення і вирішення будь-яких професійних, організаційних, соціально-побутових та інших питань.

Як бачимо, на жаль, єдиного підходу до створення дефініцій у сфері права на мирні зібрання не було знайдено. Більшість визначень, що даються як науковцями, так і авторами законопроектів, містять положення про те, що мирні зібрання є одним із прав людини або об'єднань громадян на вираження своїх поглядів та думок. У більшості випадків не враховуються основоположні критерії, такі як мирний характер зібрання, встановлюються конкретні форми проведення (вичерпний перелік), не враховується чисельність учасників тощо.

Однак в останній редакції законопроекту №2450 (тираж 03.07.2012) було запропоновано нове визначення мирного зібрання – публічний захід, що проводиться в публічному місці мирно, без зброї у формі зборів, мітингу, демонстрації, пікетування, походу або в будь-якому поєднанні цих форм чи в інших, не заборонених законом формах для вираження особистої, громадянської або політичної позиції з будь-яких питань.

З 2008 р. цей законопроект зазнав значних змін. До останньої редакції було внесено зміни, які враховували як зауваження Венеціанської комісії, так і пропозиції громадських організацій. Саме завдяки цьому ставлення до нього як до репресивного інструменту змінилося до позитивних оцінок як окремих правозахисників, так і громадських організацій у цілому. На нашу думку, таке визначення мирного зібрання відповідає основним засадам, духу та літері сучасної правової системи. Слід зауважити, що в запропонованому визначенні відсутні вказівки на кількість осіб, що можуть брати участь у мирному заході, не встановлено вичерпного переліку видів мирного зібрання. Щодо суб'єктів мирного зібрання, то вони детально розкриваються у наступних статтях проекту.

Підбиваючи підсумок, варто зазначити, що на сьогодні стан як проекту закону про мирні зібрання в цілому, так і визначення цього поняття зазнали значних позитивних змін. Порівняно з попередніми спробами, які не враховували багато положень європейської правової практики, а в деяких випадках і норми Конституції України, нині спостерігається зародження уніфікованого підходу до створення законопроектів уже з врахуванням вищезазначених зауважень. Однак вважаємо за необхідне внести одне суттєве зауваження щодо цього визначення. Мирний захід визначається як публічний та такий, що проводиться в публічному місці. Проте якщо його проведення відбуватиметься на приватній території, то такий захід уже не буде вважатися зібранням? Вважаємо за необхідне рекомендувати виключити із формулювання словосполучення «публічне місце» та замінити його на «незаборонене законом місце». Саме такий перелік заборонених місць міститься у ст. 9 прекуту №2450.

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод зі змінами, внесеніми Протоколом № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004. **2. Руководящие принципы** по свободе мирных собраний. Варшава, 2007. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.osce.org/ru/odihr/24524. **3. Конституція** України від 28 червня 1996 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96-%D0%B2%D1%80>. **4. Цивільний кодекс** України від 6 січня 2003 р. № 435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 315. **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 квітня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1379. **6. Васюковська О.В.** Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – К., 2007. – 21 с. **7. Денісова М.М.** Правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. – Х., 2012. – 19 с. **8. Логвиненко М.І.** Правове регулювання діяльності міліції по забезпеченню політичного права громадян на свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – Х., 2004. – 21 с. **9. Охорона** громадського порядку під час проведення футбольних матчів: Навч.-практ. посіб. / За ред. В.В. Коваленка. – К.: КНТ, 2012. – 360 с. **10. Полищук В.Г.** Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 1999. – 20 с. **11. Олійник А.Ю.** Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. – К.: Алерта, КНТ, Центр навчальної літератури, 2008. – 472 с. **12. Про мирні збори:** проект Закону України від 19 січня 1999 р., реєстраційний № 3004 (поданий народним депутатом Удовенком Г.І.) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=5356. **13. Про порядок** проведення мирних масових заходів та акцій в Україні : проект Закону України від 10 серпня 2000 р. № 3004-2 (поданий народним депутатом Пустовогом В.С. та ін.) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=8872. **14. Про збори, мітинги, походи і демонстрації:** проект Закону України від 23 березня 2004 р. № 5242-2 (поданий Президентом України Кучмою Л.Д.) // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=17558. **15. Про свободу** мирних зібрань : проект Закону України, внесений народним депутатом України В.Л. Мусякою // Офіційний сайт Верховної Ради України

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=25210. 16. Про порядок організації і проведення мирних заходів : проект Закону України, розроблений Кабінетом Міністрів України, реєстраційний № 2450 від 6 травня 2008 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32431

УДК 342.1

О. І. КЛИМЕНКО

ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Проаналізовано зміст, ознаки та елементи забезпечення конституційного права громадян України на мирні зібрання. Приведено аналіз різних позицій авторів щодо поняття забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина. Проаналізовано забезпечення конституційного права громадян України на мирні зібрання за допомогою кількох елементів: нормативної основи, інституційної та організаційних елементів.

Ключові слова: забезпечення конституційного права громадян України на мирні зібрання, правова держава, основні права і свободи людини та громадянина.

Клименко А. И. Понятие и содержание обеспечения конституционного права граждан Украины на мирные собрания

Проаналізовано содержание, признаки и элементы обеспечения конституционного права граждан Украины на мирные собрания. Приведен анализ различных позиций авторов относительно понятия обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Проанализировано обеспечение конституционного права граждан Украины на мирные собрания с помощью нескольких элементов: нормативной основы, институциональной и организационных элементов.

Ключевые слова: обеспечение конституционного права граждан Украины на мирные собрания, правовое государство, основные права и свободы человека и гражданина.

Alexander I. Klymenko. The concept and content of the constitutional right of citizens of Ukraine to peaceful assembly

The article analyzes the content, characteristics and elements of the constitutional right of citizens of Ukraine to peaceful assembly. The analysis of different perspectives of authors for the notion of constitutional rights and freedoms of man and citizen. In addition, the Constitutional right of citizens of Ukraine to peaceful assembly analyzed by several elements: regulatory framework, institutional and organizational elements.

Key words: Constitutional right of citizens of Ukraine to peaceful assembly, rule of law, fundamental rights and freedoms of man and citizen.

Поняття і зміст забезпечення усіх прав, свобод та обов'язків (включаючи і конституційні) неодноразово досліджувалися у юридичних доктринальних дже-релах. Категорія «забезпечення прав людини» досліджувалася в Україні у сфері

© *КЛИМЕНКО Олександр Ігорович* – аспірант Національної академії внутрішніх справ, начальник відділу Державної реєстраційної служби України