



**О.І. КЛИМЕНКО,**

аспірант

(Національна академія внутрішніх справ)

(Науковий керівник професор А.Ю. Олійник)

## НОРМАТИВНІ ДЖЕРЕЛА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

**Ключові слова:** *права громадян на мирні зібрання, законодавчі акти, міжнародні стандарти.*

Метою є дослідження нормативно-правової бази та законодавчих актів, які мають регулювати і які сьогодні регулюють відносини при реалізації громадянами конституційного права на мирні зібрання. Відповідно до поставленої мети завданнями дослідження є: а) аналіз діючих законів, підзаконних актів щодо предмета дослідження та пропозиції щодо їх удосконалення; б) аналіз проектів законів щодо предмета дослідження; в) пропозиції щодо оптимального нормативного урегулювання відносин, що складають предмет дослідження.

Україна, ставши на шлях побудови суверенної і незалежної держави, орієнтуючись на міжнародні стандарти, приступила до формування власної правової держави та створення відповідних механізмів її діяльності. Серед важливих, для демократичної держави, механізмів діяльності є необхідність створення механізму реалізації громадянами конституційних прав і свобод (включаючи і конституційне право на мирні зібрання). До того ж, на сучасному етапі міжнародні стандарти у даній сфері відносин та механізми їх реалізації існують у добре розвинутому стані. З огляду на ці та інші фактори, в Україні сьогодні об'єктивно зумовлюється потреба забезпечення права громадян на мирні зі-

брання, як невід'ємної складової системи конституційних прав і свобод людини і громадянина. У нашій державі поки що відсутнє законодавче забезпечення демократичного механізму реалізації цього важливого права особи. Ця проблема має загальносуспільне значення та стосується задоволення життєвих інтересів усіх верств населення. Гарантування свободи мирних зібрань на рівні закону є важливим і в контексті становлення громадянського суспільства. Відсутність в Україні такого закону унеможливує якісний рівень діалогу між різними соціально-політичними групами населення та органами влади. Актуальність проблеми зростає також у зв'язку із можливістю проведення масових акцій протесту, адже згідно з принципами демократії кожен громадянин має право на участь у прийнятті рішень, які стосуються суспільних справ.

Слід відмітити, що на сьогоднішній день, на жаль, відсутні комплексні наукові праці, присвячені історії мирних зборів та їх законодавчому закріпленню. Тому дослідження будується з позицій історичного та правового дискурсу, з урахуванням деяких важливих подій у сфері регулювання права на мирні зібрання і особливо, що стосується юридичного закріплення цього права в нормативно-правових документах. В пе-

ріод козацької доби суспільно-політичне та побутове, в тому числі життя українського люду багато в чому залежало від державно-владного устрою, від «порядків», які існували на окремо взятих територіях. Історичні джерела не дають нам інформації про те, чи існувала в той час практика мирних зібрань простого люду для вирішення суспільно-політичних питань. Проте й заперечувати те, що в період козацької доби розвитку України, існування такого явища, як зібрання, на нашу думку, не правильно. Так, життєвий устрій козаків був побудований таким чином, що усі важливі питання обговорювалися і вирішувалися на так званих козацьких радах, загальних зборах, вічах. Можна сказати, що для того часу це була своєрідна форма прояву мирних зібрань, на яких приймалися і вирішувалися важливі питання їх життя, шляхи розвитку та руху вперед. Знаходження земель України в XVIII–XIX ст. у складі імперій з поліцейським суспільним режимом не сприяло реалізації права на мирні зібрання. Вперше у Росії про це право, як про своєрідну форму «свободи зборів та союзів» було згадано в маніфесті від 17 жовтня 1905 р. [7]. У рамках розбудови засад конституційної монархії указами імператора Миколи II від 12 жовтня 1905 р. та 4 березня 1906 р. було закріплено право підданих на збори. При цьому збори ділилися на публічні і не публічні. До публічних були віднесені збори «у справах державних, громадських та економічних». Цікавим є той факт, що публічними зборами визнавалися лише ті, що «доступні невизначеному колу осіб, або навіть визначеному колу осіб, але особисто невідомих організаторам зборів» [8]. Відповідно до указу від 12 жовтня 1905 р. про проведення зборів, бажаючі повинні були письмово заявити начальникові місцевої поліції, ісправнику або іншій відповідній посадовій особі не пізніше, ніж за три доби до зборів або до оголошення про проведення зборів. Цей строк збільшувався до 7 днів, якщо збори мали бути проведеними «не в місці постійного пере-

бування начальника поліції». Останньому надавалося право заборонити проведення зборів, мета або предмет яких суперечать кримінальним законам або суспільній моралі, або проведення яких створює загрозу суспільному спокою та суспільній безпеці, або якщо збори планувалося провести в публічних місцях, де їх проведення заборонене [11].

Дозвільний характер порядку мирних зборів, закріплений у наведених вище актах, був скасований Лютневою революцією, оскільки вже у програмі Тимчасового уряду передбачалося забезпечення громадянам свободи зборів. В Декларації тимчасового уряду про його склад та задачі від 3 березня 1917 р. говорилося, що в своїй діяльності кабінет буде керуватися наступними основами: «свобода слова, друку, союзів, зібрань» [2]. В постанові Тимчасового уряду від 12 квітня 1917 р. «Про збори та союзи» закріплювалися положення про права громадян на їх проведення. Пункт 1 цього акта встановлював, що всі громадяни «мають право без особливого на те дозволу влаштовувати збори як у закритому приміщенні, так і під відкритим небом», при цьому єдиним обмеженням цього права була заборона на збори на «рейкових шляхах», а в інших місцях – збори мали проводитися «без перешкод вільному руху». Також на збори «не мали права доступу озброєні особи, за винятком тих, носіння зброї яким дозволено законом» [10], це свідчило про мирність правомірних зборів. Проаналізувавши положення даних документів, можна сказати про те, що всі вони певною мірою відображали в собі право на збори. Проте саме постановою Тимчасового уряду від 12 квітня 1917 р. вперше надала свободу та закріпила право громадян на мирні збори в більш повному обсязі, ніж вони існували раніше. Якщо прослідкувати хід історії, то можна побачити, що право на збори, яке надавалося громадянам, часто і активно ними використовувалося. Не завжди, правда, це право було дотримано зі сторони правлячих структур, але його іс-

нування та використання на практиці показали, що вияв захвату чи незадоволення на дії керівників різних організацій чи представників органів влади у формі мирних зборів може стати сильним та дієвим механізмом розвитку громадянського суспільства. Такі зібрання були проявом демократизму. Проте з плином часу це право потребувало більш детальної регламентації, чіткого розробленого механізму його реалізації та закріплення у нових, юридично сильніших нормативно правових актах. Так, усі радянські Конституції гарантували трудящим право на мирні збори. Конституція СРСР від 5 грудня 1936 р. (відповідно Конституція УРСР 1937 р., що дублювала її положення) гарантувала в ч. 1 ст. 125 (пунктах «в» та «г»)) громадянам СРСР свободу зборів та мітингів і свободу вуличних походів та демонстрацій відповідно. Вказана стаття також закріплювала положення, де прямо вказувалося на потребу проведення зборів, мітингів та демонстрацій лише «відповідно з інтересами трудящих та з метою укріплення соціалістичного ладу». Ґрунтуючи свої дослідження на цій нормі Конституції, радянські теоретики прямо визнавали, що в СРСР здійснення політичних свобод припиняється, коли вони використовуються проти соціалістичного ладу, всупереч суспільним інтересам, для чого ухвалювалися заходи соціального захисту, що були спрямовані проти використання політичних свобод з антидержавною та антигромадською метою [16, 10]. Тому можна говорити про те, що закріплена конституційна гарантія прав на мирні зібрання була більше декларативним закріпленням, а на практиці виступала фіктивним положенням. Водночас, у ч. 2 наведеної вище статті Конституції СРСР зазначалося, що ці права громадян забезпечуються наданням «трудящим та їх організаціям громадських будівель, вулиць, засобів зв'язку та інших матеріальних умов, необхідних для їх здійснення» [5]. Подібні положення щодо прав на мирні збори містилися й у статтях Конституції СРСР 1977 р. При цьому в радян-

ські часи свободу мирних зборів розуміли дещо інакше, ніж сьогодні. Тоді це розумілося як участь громадськості у роботі постійних комісій місцевих рад, у виробничих нарадах, громадських обговореннях, у зібраннях на підприємствах, будівництвах, колгоспах та радгоспах тощо. На думку радянських теоретиків, реалізація права на збори, походи, мітинги та демонстрації мала відігравати допоміжну роль в управлінні системою народного господарства.

Офіційна пропаганда СРСР мала власне бачення ситуації з правом на мирні збори. У програмі Комуністичної партії, свобода зборів зазначалася як одна з політичних свобод, яка разом із соціальними правами повинна формувати соціалістичний демократизм. Виходячи з цього, така політична свобода характеризувалася як невід'ємна складова частина свободи особи, що існувала на той час у суспільстві. Зростання в 60-ті роки XX століття кількості несанкціонованих та некерованих офіційною владою мирних зібрань в Україні є пов'язаним із рухом шестидесятників. Водночас, більшість небажаних владою громадських виступів того часу відбувалося на офіційно дозволених заходах, у рамках вшанування пам'яті діячів культури [1, 13]. Звичайно, такі несанкціоновані виступи викликали незадоволення з боку правлячої верхівки і, як наслідок, супроводжувалися застосуванням силових методів до «порушників законів та громадського порядку». Як зазначалося вченими-науковцями того періоду, «сплеск мітингової активності наприкінці 80-х років застав знеатьця не лише апаратників та бюрократів, а й законодавців та вчених», оскільки було з'ясовано, що «в країні перемоги соціалістичної демократії відсутній конкретний механізм реалізації свободи маніфестацій, формально проголошеної радянськими конституціями, відсутні й серйозні наукові розробки цієї проблеми» [3]. В тих умовах Президією Верховної ради СРСР був ухвалений указ «Про порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій

у СРСР» (далі Указ) від 28 липня 1988 р. [9]. Багато авторів, зокрема Ю.І. Скуратов, стверджують, що Указ встановив дозвільний порядок проведення мирних зборів, спираючись на п. 3 та п. 6 цього акта, які передбачають обов'язкове ухвалення виконавчим органом місцевої ради рішення щодо отриманої заяви про проведення зборів та можливості їх розпуску, якщо не була надана заява про їх проведення [14]. Утім сам Указ не містив прямої вказівки про дозвільний характер проведення мирних зборів. Водночас, деякі положення цього нормативного документа надавали представницьким органам союзних та автономних республік, обласним та міським радам право «додатково регламентувати порядок проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій, з урахуванням місцевих умов» [9].

Вітчизняна нормативно-правова база, що регулює право на мирні зібрання, є неповною та недосконалою. Основним положенням про здійснення мирних зібрань є ст. 39 Конституції України, яка засвідчує право громадян «збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування» [6]. Науково-практичний коментар до даної статті Конституції вміщує в собі положення про те, що на зборах громадяни вправі розглядати та вирішувати проблеми політичного, економічного, соціально-культурного характеру, питання, пов'язані з обговореннями проектів законодавчих актів, програм соціально-культурного розвитку, інших рішень органів державної влади, в тому числі місцевих органів публічної влади, питання, пов'язані з виборчим процесом, тощо. Таке право є однією із конституційних гарантій прав громадян на свободу світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації, в цілому на вільний розвиток своєї особистості. Обмеження щодо реалі-

зації права на збори згідно з ч. 2 ст. 39 можуть встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або захисту прав і свобод інших людей.

Таким чином, при реалізації права на мирні зібрання мають враховуватися інтереси національної безпеки та громадського порядку, не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей, оскільки згідно зі ст. 68 Основного Закону України кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції та законів України.

У зв'язку з цим слід зазначити, що сьогодні в Україні немає закону, який би визначав критерії наявності національних інтересів чи громадської безпеки, терміни «завчасного» сповіщення про намір здійснити відповідні заходи та обов'язок громадян здійснювати таке сповіщення через організаторів масових зібрань. Звичайно, законом має бути встановлений граничний термін як повідомлення про намір провести зібрання, так і розгляду таких повідомлень, що дозволить з'ясувати умови проведення масових заходів, які відповідають чинному законодавству, визначитись стосовно заходів охорони правопорядку, прав і свобод громадян, гарантувати право на зібрання зацікавлених осіб. Конституційний Суд України рішенням у справі щодо завчасного сповіщення про мирні збори від 19 квітня 2001 р. зазначив, що згідно з ч. 3 ст. 8 Конституції України її норми є нормами прямої дії. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти. Конституційний Суд України вирішив, 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 у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а також мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей. Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.

Таким чином, порядок проведення зібрань громадян має регулюватися відповідним законом. Європейська конвенція про захист прав і основоположних свобод людини дозволяє встановлювати в національному законодавстві обмеження щодо проведення масових заходів іноземцями та особами без громадянства, а також передбачати спеціальний порядок здійснення зібрань громадянами держави.

В основі законодавчого регулювання свободи мирних зібрань в Україні лежить ст. 39 Конституції України та Європейська конвенція, а саме її ст. 11 [4]. Статтею 11 Конвенції визначено, що кожен має право на свободу мирних зібрань. Здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які є необхідними в демократичному суспільстві і встановленні законом. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції або органів управління. Слід зазначити, що термін «кожен» в даному контексті, має на увазі всіх осіб, які законно перебувають на території України. Тому обмеження права іноземців на участь чи організацію будь-яких демонстрацій є порушенням Конвенції.

Під поняттям мирні зібрання, виходячи з положень Конвенції, слід розуміти як приватні, так і публічні збори осіб. При цьому обмежень щодо публічних зборів існує значно більше, а обмеження приватних зборів, зазвичай, може бути лише з точки зору вчинення злочинів. Публічні мітинги та демонстрації є засобом для тих, хто має обмежений доступ до ЗМІ, висловити свою позицію для значної кількості осіб і таким чином привернути увагу громадськості. Тому Конвенція зазначає право на проведення політичних демонстрацій, як фундаментальне право. На реалізацію цього права встановлено лише одне загальне обмеження: таке зібрання повинно бути мирним. Однак навіть мирні за своїм характером зібрання можуть обмежуватися у вказаних вище випадках, які влада, особливо в пострадянських країнах, намагається значно розширити, не розуміючи, що вони повинні визначатися кризь призму необхідності в демократичному суспільстві. Враховуючи положення ст. 1 Конституції України, згідно з якою Україна є демократичною державою, зважаючи на те, що Європейська Конвенція є частиною національного законодавства, а також виходячи з системного характеру права, можна вважати, що положення та вимоги, які представлені у Конвенції, притаманні і вітчизняному праву. Варто відмітити, що на сучасному етапі розвитку нашої країни, крім норми Основного Закону України, порядок реалізації права на мирні зібрання регламентується чинними нормами Указу від 28 липня 1988 р. Проте цей акт, якщо проаналізувати його назву і зміст, регулює відносини, які виникають на теренах країни, що канула в історію. Більше того, він морально застарів і не відповідає сучасним реаліям. Деякі положення щодо порядку проведення мирних зібрань також містяться у Рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. [13].

Останньою з поданих на розгляд парламенту законодавчих ініціатив у досліджуваній сфері відносин є проект Закону



України «Про порядок організації і проведення мирних заходів» від 6 травня 2008 р. [12]. У поданому законопроекті, пропонується врегулювати порядок реалізації конституційного права громадян на мирні зібрання, визначивши порядок підготовки і проведення перелічених у ч. 1 ст. 39 Конституції України мирних зібрань (названих у проекті мирними заходами) – зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Детально проаналізувавши положення цього законопроекту, можемо сказати, що він став черговим у списку не досить вдалим проектів нормативно-правових актів у сфері відносин що складаються в процесі реалізації права громадян на мирні зібрання. До того ж він отримав ряд зауважень Європейської комісії «До демократії через право»

Отже, потрібен новий законопроект, розроблений на основі європейських стандартів свободи зібрань, закладених у «Керівних принципах щодо свободи зібрань», рішень Європейського суду з прав людини та рекомендацій Венеціанської комісії.

Спробами законодавчого закріплення механізму правомірної організації та проведення мирних зібрань громадян в незалежній Україні, стали наступні законопроекти:

1) проект Закону України № 0991 «Про порядок організації та проведення мирних заходів та акцій в Україні» від 17 червня 2003 р.;

2) проект Закону України № 5242-2 «Про збори, мітинги, походи і демонстрації» від 23 березня 2004 р., (пропонований Президентом України);

3) проект Закону України № 5242 «Про порядок організації та проведен-

ня мирних заходів та акцій в Україні» від 8 квітня 2004 р.;

4) проект Закону України № 7819 «Про свободу мирних зібрань» від 15 липня 2005 р.;

5) проект Закону України № 2646-1 «Про свободу мирних зібрань» від 17 січня 2007 р.;

6) проект Закону України № 2450 «Про порядок організації і проведення мирних заходів» від 6 травня 2008 р.

Звичайно, даний список проектів законодавчих актів не містить усього переліку документованих актів, які розроблялися і подавалися на розгляд до парламенту. В дослідженні зазначені лише ті, які в силу свого масштабного громадського обговорення і викликаного резонансу піддавалися детальному аналізу.

Підводячи підсумок можна зробити такі висновки і рекомендації:

Зазначені вище нормативно-правові акти є недостатніми для створення належного правового поля високої якості у даній сфері відносин. Основу законодавчого регулювання свободи мирних зібрань в Україні складають норми ст. 39 Конституції України. Порядок проведення зібрань громадян має регулюватися відповідним законом.

Доля законопроектів щодо врегулювання питання про свободу мирних зібрань в Україні виявилася невтішною. Робота над ними тривала протягом майже десяти років, мала декілька редакцій та врешті-решт залишилася у первинному вигляді, без розвитку і будь-яких змін. Така ситуація породжує нові порушення та зловживання з боку органів влади і провокує незаконні дії громадян.

### Список літератури:

1. *Алексеева Л.М.* История инакомыслия в СССР: новейший период / Л.М. Алексеева. – М., 1992.
2. *Декларация Временного Правительства о его составе и задачах: Текст Временного Правительства, 1917 г., марта 3.*

3. *Дмитриев Ю. Свободу собраний – под защиту закона* / Ю. Дмитриев, В. Кунделев // Молодой коммунист. – 1990. – № 2. – С. 44–48.
4. *Європейська конвенція з прав людини* // Права людини в Україні. Інформаційно-аналітичний бюлетень Українсько-Американського Бюро захисту прав людини: Випуск 21. – Київ, 1998. – С. 97–126.
5. *Кукушкин Ю.С. Очерк истории Советской Конституции* / Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. – М., Политиздат, 1987.
6. *Конституція України* прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. *Маніфестъ: Объ усовершенствованіи государственнаго порядка* от 17 октября 1905 г. // Правовой вестникъ. – 1905. – 18 октября. – № 222.
8. *О временныхъ правилахъ о собранияхъ: Именной Высочайший Указъ Правительственному Сенату* от 4 марта 1906 г. // Собрание Узакоеній. – 1906. – № 48. – Ст. 309.
9. *О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР* от 28 июля 1988 г. № 9306 [Електронний ресурс] // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 31. – Ст. 504. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v9306400-88>.
10. *О собранияхъ и союзахъ: Постановление Временнаго Правительства Россіи* от 12 апреля 1917 г. // Вестникъ Временнаго правительства. – 1917. – № 35.
11. *Объ установленіи временныхъ меръ в дополненіе действующихъ постановленій о собранияхъ: Именной Высочайшій Указъ Правительственному Сенату* от 12 октября 1905 г. // Собрание Узакоеній. – 1905. – № 183.
12. *Про порядок організації і проведення мирних заходів: проект Закону України* від 6 травня 2008 р. – 2008. – № 2450.
13. *Рішення КСУ № 4 рп/2001* від 19 квітня 2001 р. у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 25–27.
14. *Скуратов Ю.И. Свобода собраний, митингов и демонстраций: теория и практика* / Ю.И. Скуратов // Советское государство и право. – 1989. – № 7. – С. 35–43.
15. *Хоменок Ф.А. Политические свободы граждан СССР* / Ф.А. Хоменок. – Л., 1963.

### РЕЗЮМЕ

У статті досліджено нормативно-правова база та законодавчі акти, які регулюють відносини при реалізації громадянами конституційного права на мирні зібрання. Крім того, зазначено пропозиції щодо оптимального нормативного урегулювання відносин, що складають предмет дослідження.

### SUMMARY

The article examines the regulatory framework and legislative acts regulating relations in the implementation of citizens' constitutional right to peaceful assembly. In addition, these proposals optimal regulatory settlement relationships that are the subject of research.

*Рекомендовано кафедрою кримінального  
та адміністративного права*

*Подано 25.01.2013.*