

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА МИРНІ ЗІБРАННЯ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

CONSTITUTIONAL RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY: IMPLEMENTATION PROBLEMS

Храпська А.О., студентка II курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем сучасного конституційного права, а саме дослідженню проблем реалізації права на мирні зібрання. У статті проаналізовано доктринальні підходи до визначення змісту права на мирні зібрання, досліджено сутність права на мирні зібрання крізь призму національного та міжнародного законодавства, проаналізовано ознаки права на мирні зібрання, ґрунтовно та всебічно досліджено дискусійні аспекти закріплення процедури реалізації права на мирні зібрання на рівні спеціального закону. Акцентовано увагу на тому, що нині в нашому законодавстві немає відповідного спеціального закону, який би чітко врегулював право збиратися мирно, без зброї і проводити мітинги, походи, демонстрації та інші форми зібрань. Реалізація такого права регламентована тільки ст. 39 Конституції України та багатьма міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України згідно зі ст. 9 Конституції України. Проаналізовано питання про те, в який спосіб має бути визначений механізм реалізації конституційного права на мирні збори, досліджено можливість органів місцевого самоврядування в межах власних повноважень установлювати механізми реалізації права, передбаченого ст. 39 Конституції. Обґрунтовано, що основною проблемою на сучасному етапі державотворення в Україні у сфері забезпечення свободи мирних зібрань є необхідність прийняття спеціального закону. Втім з урахуванням прямої дії норм Конституції України, становлення системи адміністративного судочинства та рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 слід вказати, що об'єктивно додаткового законодавчого регулювання потребує лише питання системи строків повідомлення про проведення зборів. Важко очікувати прийняття найближчим часом закону про мирні зібрання, який відповідав би європейським демократичним стандартам у цій сфері. Проаналізовано практику Європейського суду з прав людини щодо тлумачення права на мирні зібрання та окреслення умов реалізації останнього.

Ключові слова: право на мирні зібрання, правове регулювання, Конституція України, практика Європейського суду з прав людини.

The article is devoted to the coverage of one of the current theoretical and methodological problems of modern constitutional law, namely the study of the problems of realization of the right to peaceful assembly. The article analyzes doctrinal approaches to determining the content of the right to peaceful assembly, examines the essence of the right to peaceful assembly through the prism of national and international law, analyzes the features of the right to peaceful assembly, thoroughly and comprehensively examines the debatable aspects of consolidating the right to peaceful assembly. Emphasis is placed on the fact that currently our legislation does not have a special law that would clearly regulate the right to assemble peacefully, without weapons and to hold rallies, marches, demonstrations and other forms of assembly. The implementation of this right is regulated only by Art. 39 of the Constitution of Ukraine and many international treaties, the binding nature of which was approved by the Verkhovna Rada of Ukraine in accordance with Art. 9 of the Constitution of Ukraine. The question of how the mechanism of realization of the constitutional right to peaceful assembly should be defined is analyzed, the possibility of local self-government bodies within the limits of own powers to establish mechanisms of realization of the right provided by Art. 39 of the Constitution. It is substantiated that the main problem at the present stage of state formation in Ukraine in the field of ensuring freedom of peaceful assembly is the need to adopt a special law. However, taking into account the direct effect of the Constitution of Ukraine, the formation of the system of administrative proceedings and the decision of the Constitutional Court of Ukraine of April 19, 2001 No 4-rp/2001, it should be noted that objectively additional legislative regulation requires only the system of notice deadlines. It is difficult to expect the adoption of a law on peaceful assemblies in the near future that would meet European democratic standards in this area. The case law of the European Court of Human Rights on the interpretation of the right to peaceful assembly and the delineation of the conditions for its implementation are analyzed.

Key words: right to peaceful assembly, legal regulation, Constitution of Ukraine, case law of the European Court of Human Rights.

У статті 39 Конституції України передбачено, 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 [1].

У сучасному правовому, демократичному світі, у якому визнаються та гарантуються основоположні права та свободи людини і громадянина, неможливо переоцінити важливість такого права, як право на проведення мирних зібрань, оскільки мирні зібрання є однією з основних конституційних свобод громадян, яке отримало не лише національний, а і міжнародно-правовий вимір гарантування його реалізації.

Так, першим міжнародно-правовим актом, у якому зафіксовано право на свободу мирних зібрань, стала Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року [2]. Надалі це право було закріплене у ст. 11 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 04 листопада 1950 року [3] (далі – Конвенція), у котрій зазначено, що кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлено законом і є потрібними у демократичному суспільстві 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 вказаних прав особами, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави [3].

Аналізуючи зазначені міжнародно-правові акти, доцільно одразу зауважити, що закріплена статтею 11 Конвенції свобода мирних зібрань у широкому розумінні включає як право організації та участі в ходах і процесіях, статичні збори або сидячі страйки, так і публічні та приватні заходи офіційного і неофіційного спрямування. Але «під захист» ст. 11 Конвенції поставлені лише «мирні зібрання». Таким чином, ми можемо вести мову про те, що ключовим обмеженням застосування ст. 11 Конвенції є виключення з неї зібрань, під час проведення яких учасники мають «насильницькі наміри, що призводять до порушення громадського порядку» [4].

Що стосується особливостей правової регламентації реалізації права на мирні зібрання в Україні, то доцільно одразу зауважити, що у національному законодавстві України правовідносини, котрі виникають у зв'язку проведенням мирних зібрань, регламентовано комплексом нормативно-правових актів різного рівня. Так, окрім Конституції України [1] як акта вищої юридичної сили, зазначені правовідносини опосередковано регламентовані законами

Україні «Про свободу совісті та релігійні організації» [5], «Про громадські об'єднання» [6], «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], «Про столицю України – місто-герой Київ» [8], Кодексом адміністративного судочинства України [9].

Одразу зазначимо, що «негативною особливістю» законодавчої регламентації конституційного права на мирні зібрання є відсутність спеціального законодавчого акта, який би вичерпно, системно, комплексно передбачив процедуру (процес) реалізації права на мирні зібрання. Звичайно, відсутність такого уніфікованого нормативного акта має своїм логічним наслідком цілу низку проблем щодо реалізації охарактеризованого конституційного права.

Нині вважаємо за доцільне приділити увагу розгляду сутнісного виміру поняття «мирні зібрання». Одразу зауважимо, що стосовно визначення змістового наповнення останнього є чимало точок зору як доктринальних, так і позицій судових органів. Наприклад, у довідковому виданні «Парламентаризм: реєстр термінів і понять» мирні зібрання громадян кореспондуються з «формою прямого народовладдя, яка забезпечує реалізацію конституційних політичних прав громадян» [10, с. 178]. О. Власенко пропонує розуміти право на мирні зібрання як колективний або індивідуальний, мирний, доступний кожному публічний захід за участю громадян України, іноземців, осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, що проводиться з метою формування та (або) висловлення позиції щодо різноманітних питань суспільного життя, привернення уваги громадськості, підтримки, захисту чи висловлення протесту щодо будь-яких рішень державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності; проводиться в передбачених законодавством України формах із використанням різноманітних засобів наглядної агітації, а також гучномовних технічних засобів (або без них) [11, с. 8]. Відповідно до точки зору В. Погорілка та В. Федоренка, мирні зібрання громадян слід тлумачити як одну із форм безпосередньої демократії, що передбачає збори громадян, без зброї, для вирішення певних суспільно значущих питань» [12, с. 137]. В. Руденко пропонує під мирними зібраннями розуміти конституційно-правовий інститут безпосередньої демократії, що передбачає спільне обговорення та вирішення суспільно значущих питань громадянами, які проживають на певній території [13, с. 36].

З метою комплексного розуміння права на мирні зібрання, усвідомлення його правової природи та визначення проблем реалізації вважаємо за доцільне приділити увагу розгляду ключових ознак мирних зібрань, встановлення яких дає можливість відмежувати мирні зібрання, які «поставлені під охорону» ст. 11 Конвенції, та зібрання, що можуть носити насильницький характер і підлягають забороні.

По-перше, характерною рисою мирних зібрань є те, що для них властива організованість. Так, ця ознака проявляється у тому, що учасники повинні мати чітке уявлення, з якою метою проводиться зібрання.

По-друге, мирне зібрання повинно носити саме мирний характер. Щодо змісту озвученої ознаки, то тут надзвичайно важливим та принциповим є визначення суті такої соціально-правової категорії, як «мирність», оскільки від цього буде залежати можливість/неможливість застосування законодавства про мирні зібрання до певних публічних заходів. На жаль, слід констатувати, що нині ні права доктрина, ні судова практика досі не виробили уніфікованої позиції з цього питання. Проте у законодавстві окремих країн робиться спроба тлумачити поняття «мирність» крізь призму таких категорій, як «національна безпека», «громадський порядок», «громадська безпека» [14, с. 98].

По-третє, мінімальна кількість учасників зібрання – не менше двох фізичних осіб. Цікавою з цього приводу є аргу-

ментація, висловлена Р. Мельником: право мирних зібрань у своїй основі має ідею надати можливість приватним особам публічно обговорювати певні рішення, проекти таких рішень або окремі ситуації, що мають місце в державі чи суспільстві. Таке обговорення виконує важливі демократичні функції, надаючи приватним особам, як зазначалося вище, можливість брати участь в управлінні державними справами, зокрема в розробці державної політики чи проектів окремих юридичних актів. Реалізація зазначеного передбачає соціальну комунікацію між фізичними особами, яка, зрозуміло, є можливою лише у разі, коли таких осіб щонайменше дві [14, с. 72–73].

По-четверте, як зазначає М. Серета, мирні зібрання повинні мати свого організатора, який, відповідно, керує організацією подій, забезпечує надання інформації органам публічної влади щодо проведення заходу тощо [15, с. 53].

Тож, проаналізувавши наведені точки зору щодо сутнісної характеристики права на мирні зібрання та ознаки останнього, можемо зазначити, що нині мирні зібрання в Україні є одним із засобів формування думки окремих громадян, громадськості та політичної думки, дієвим засобом контролю над владою. Реалізуючи свободу мирних зібрань, народ отримує додатковий засіб впливу на прийняття владних рішень. Право на мирні збори, мітинги, демонстрації вважається однією з форм безпосередньої демократії, яка дозволяє громадянину брати участь в обговоренні чи виражати ставлення до будь-яких економічних, політичних та інших питань [16].

Повертаючись до більш детального аналізу проблем реалізації права на мирні зібрання, варто зосередити увагу на тому об'єктивному факті, що на державу покладено позитивні зобов'язання щодо забезпечення безперешкодної реалізації права на свободу проведення мирних зібрань. Як ми зазначали раніше, нині в Україні цей обов'язок не отримав нормативно-правової фіксації у зв'язку з відсутністю спеціального закону, котрий би регламентував процедуру проведення мирних зібрань. Традиційно зміст цього обов'язку полягає в забезпеченні громадського порядку під час проведення мирних зібрань, гарантуванні фізичної безпеки його учасників та створенні організаційно-правових передумов щодо можливості громадян вільно висловити свою позицію стосовно того чи іншого нормативно-правового акта чи його проекту під час проведення мирних зібрань. Водночас в умовах українського сьогодення, коли мирне зібрання зазвичай проводить вразлива ініціативна меншість громадян, яка виступає «за» або «проти» прийняття певного нормативно-правового акта, вона досить часто наражається на насильницький супротив з боку осіб, які не розділяють ці погляди.

Озвучена теза підтверджується і рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Бочківський проти Польщі», у якому Суд визначив, що «учасники зібрання повинні мати можливість проводити його, не побоюючись бути підданими фізичному насиллю з боку опонентів; такі побоювання могли б перешкодити публічному висловлюванню суспільно значущих позицій асоціаціями та іншими групами; позитивне зобов'язання держави щодо охорони права на свободу зібрань є особливо важливим у випадках, коли йдеться про непопулярні погляди або меншини, оскільки є велика вірогідність обмеження їхніх прав» [17].

Розглядаючи вибране для дослідження тематичне питання, вважаємо за доцільне приділити увагу тенденціям, які мають місце в практиці Європейського суду з прав людини та практиці національних судів.

Так, Європейський суд з прав людини, попри відносно невелику кількість винесених рішень щодо свободи мирних зібрань порівняно з практикою Суду щодо інших статей Конвенції, виокремив певні принципи положення, які характеризують зазначену свободу. Зокрема, право на мирні зібрання охоплює як публічні, так і приватні збори;

належить це право кожному, хто бажає їх провести; ідеї та лозунги, що проголошуються під час проведення заходів, можуть не збігатися з думкою та поглядами інших людей, навіть викликати обурення у незгодних [18, с. 626].

У рішенні у справі «Джавітан проти Туреччини» Європейський суд наголосив, що свобода мирних зібрань поширюється як на учасників таких мирних зібрань, так і на їх організаторів. У прийнятих рішеннях Європейський суд неодноразово визначав, що, окрім обов'язків поважати свободу мирних зібрань та не втручатися у її реалізацію, надзвичайно важливим для забезпечення можливості реалізації свободи мирних зібрань є обов'язок держави вживати позитивні заходи для забезпечення реалізації такої свободи, захищати проти порушення цього права або втручання у таке право з боку третіх осіб, а також забезпечувати максимальний захист під час проведення контрдемонстрацій [19].

Що стосується практики вітчизняних судів, то тут слід зазначити насамперед про її неузгодженість, яка полягає в тому, що суди застосовують різні позиції під час вирішення справ щодо реалізації права на мирні зібрання. Другою негативною тенденцією є тенденція так званих «автоматичних заборон», що отримує свій вияв у тому, що суди здебільшого ухвалюють рішення не на користь реалізації цього права, а навпаки, на обмеження та заборону (логічним поясненням такої поведінки суддів є досить високий рівень залежності останніх судів від політичної влади). Третьою проблемою є недостатній рівень надання обґрунтування прийнятими судовими рішеннями. Це, як правило, отримує свій вияв у тому, що судді досить часто не можуть чітко, вичерпно викласти мотивувальну частину свого рішення, посилаючись на реальні загрози, які може нести потенційне мирне зібрання. По-четверте, досить часто мають місце випадки, коли національні суди під час розгляду зазначеної категорії справ використовують суто національне законодавство без урахування міжнародного. Вирішуючи справи, суди часто обмежуються використанням Конституції України, рішеннями Конституційного Суду України без урахування практики Європейського суду з прав людини,

незважаючи на те, що нині з огляду на ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» українські суди під час відправлення правосуддя мають застосовувати практику ЄСПЛ як джерело права. Отже, для судді рішення ЄСПЛ є, умовно кажучи, законом, яким він зобов'язаний керуватися, розглядаючи справи, що перебувають у нього у провадженні. При цьому обов'язковий характер для судді мають рішення ЄСПЛ, прийняті як щодо України, так і щодо будь-якої іншої держави [14, с. 34; 15, с. 4–6].

Таким чином, систематизувавши вищевикладене, можна дійти висновку, що практика національних судів щодо реалізації права на мирні зібрання потребує свого вдосконалення з урахуванням позицій, висловлених ЄСПЛ.

З огляду на прогалини та колізії у регламентації реалізації права на мирні зібрання, нині перед законодавчим органом України постає завдання, яке полягає у розробці та прийнятті такого нормативно-правового акта, котрий «дав би змогу» надалі комплексно, неупереджено вирішувати питання, пов'язані з реалізацією права на мирні зібрання [20].

На потребу законодавчого регулювання мирних зібрань в Україні вказано і Європейським судом з прав людини під час розгляду справ проти України. Так, у Рішенні Європейського суду з прав людини від 11 квітня 2013 року в справі «Верещов проти України» було визнано порушення Україною ст. 11 Конвенції через наявність законодавчої прогалини щодо регулювання свободи зібрань, яка наявна в законодавстві України протягом більш ніж двох десятиліть. Тому Європейський суд з прав людини закликав Україну якнайшвидше прийняти відповідний закон [21].

Отже, проаналізувавши та систематизувавши усе вищевикладене, ми можемо зробити висновок про те, що нині ключовою проблемою, яка «гальмує» процеси реалізації передбаченого ст. 39 Конституції України права на свободу мирних зібрань, є відсутність спеціального закону, котрий би передбачив механізм реалізації та можливість обмеження конституційного права на мирні зібрання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.04.2021).
2. Загальна декларація прав людини і громадянина від 10.12.1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 07.04.2021).
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року : ратифікована Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 07.04.2021).
4. Байрачна Л.К., Черниш В.В. Право на свободу мирних зібрань: теорія та судова практика. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/32626> (дата звернення: 07.04.2021).
5. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text> (дата звернення: 07.04.2021).
6. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4572-17> (дата звернення: 07.04.2021).
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 07.04.2021).
8. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 № 401-14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/401-14> (дата звернення: 07.04.2021).
9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15> (дата звернення: 07.04.2021).
10. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Вид-во Юридична думка», 2007. 992 с.
11. Власенко О. Конституційне право громадян на свободу зборів, мітингів, походів і демонстрацій : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спеціальність : 12.00.02. Київ, 2011. 20 с.
12. Погорілко В.Ф. Референдне право України : навчальний посібник. Київ : «Ліра-К», 2006. 366 с.
13. Парламентаризм: реєстр термінів і понять: довідкове видання / авт.-упоряд.: О.Л. Копиленко та ін.; Ін-т зак-ва Верховної Ради України. Київ : К.І.С., 2012. 512 с.
14. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. 168 с.
15. Серета М. Право на мирні зібрання: теоретичні, практичні та порівняльно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 204 с.
16. 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 № 4-рп / 2001.
17. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Бачковский (Bączkowski) и др. Против Польши» от 3 мая 2007 г. Свобода собраний в постановлениях Европейского суда по правам человека. Воронеж : Артефакт, 2009. § 64.

18. Буроменський М.В. Право на свободу асоціації та на проведення мирних зборів. *Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст*. Київ. 2002. С. 621–626.

19. Федорова А.Л. Право на свободу мирних зібрань у контексті практики Європейського суду з прав людини. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3245/Fedorova_Pravo_na_svobodu_myrnykh_zibran%20.pdf?sequence=1 (дата звернення: 07.04.2021).

20. Конев І.Є. Конституційні засади реалізації права на мирні зібрання в сучасній Україні. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/4/part_1/12.pdf (дата звернення: 07.04.2021).

21. Рішення Європейського суду з прав людини від 11 квітня 2013 року у справі «Веренцов проти України» (Vyarentsov V. Ukraine). *Офіційний вісник України*. 2013. № 83. Ст. 3106.