

УДК 342.729(477)

С.М. Онищенко,
здобувач ДНДІ МВС України

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ ЗА УМОВ ЗМІЦНЕННЯ В УКРАЇНІ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті проаналізовано права на свободу мирних зібрань як важливий складник розвиненої правової держави. Досліджено норми національного та міжнародного законодавства, які регулюють право на таку свободу, а також запропоновано аргументацію необхідності законодавчого врегулювання мирних зібрань за умов зміцнення в Україні інститутів громадянського суспільства, зокрема з метою встановлення балансу між невідкладним розвитком громадянського суспільства і дотриманням вимог національної безпеки.

Ключові слова: мирні зібрання, громадянське суспільство, права людини, законодавство, нормативне регулювання.

В статье проанализированы права на свободу мирных собраний как важная составляющая развитого правового государства. Исследованы нормы национального и международного законодательства, регулирующие право на такую свободу, а также предложено аргументацию необходимости законодательного урегулирования мирных собраний в условиях укрепления в Украине институтов гражданского общества, в частности с целью установления баланса между непрерывным развитием гражданского общества и соблюдением требований национальной безопасности.

Ключевые слова: мирные собрания, гражданское общество, права человека, законодательство, нормативное регулирование.

In paper the rights to freedom of peaceful assemblies as an important component of the developed constitutional state are analyzed. The standards of the national and international legislation regulating the right to such freedom are investigated and also it is offered an argument of need of legislative settlement of peaceful assemblies in the conditions of strengthening in Ukraine of institutes of civil society, in particular for the purpose of the establishment of balance between continuous development of civil society and observance of requirements of national security.

Keywords: peaceful assemblies, civil society, human rights, legislation, standard regulation.

Українським важливим моментом становлення громадянського суспільства є поява громадянина, який має визначений комплекс прав і свобод і несе відповідальність перед суспільством за свої дії, тобто постає як самостійний і свідомий себе в цьому статусі індивідуальний член суспільства, діяльність якого скоординована ідеєю загального блага [1]. Невід'ємну частину суспільного і політичного життя у процесі розвитку громадянського суспільства, безперечно, займають мирні зібрання. Саме вони дозволяють громадянам масово виявляти свої переконання, впливати на розвиток та спрямування політичного процесу. Це є одним із засобів донесення своєї позиції до широких мас, привернення уваги громадськості і влади з метою впливу на формування громадської думки. Таким чином, свободу мирних зібрань

доцільно розглядати як реальний механізм участі громадян у політиці та управлінні справами демократичної держави [2].

До того ж вкрай слушною й актуальною, на наш погляд, є думка, що саме законодавче регулювання свободи проведення мирних зібрань – це інструмент проти радикалізації протестних настроїв, тому допоки в Україні не сформується стале громадянське суспільство, сприяння його розвитку має бути окремою, системною і водночас повсякденною сферою діяльності нашої держави [3].

Як слушно стверджує О.С. Шкарнега, мирні зібрання можуть стати поштовхом для докорінних зрушень у правовій свідомості громадян та в державі в цілому, але, водночас, можуть набути деструктивного заряду, стати загрозою національній безпеці, підірвати громадський порядок, зумовити порушення прав інших громадян. Тому кожна держава намагається віднайти баланс між розвитком громадянського суспільства і дотриманням вимог національної безпеки. Для країн з усталеними демократичними традиціями звичайною практикою є визначення міри свободи мирних зібрань у кожному конкретному випадку через залучення механізмів правосуддя [4, с. 3]. Однак у вітчизняних реаліях, в умовах перманентного реформування судової системи, низького рівня довіри до рішень, що приймають судді, найбільш ефективним інструментом забезпечення права на мирні зібрання є належне нормативне підґрунтя.

Нині не можна стверджувати, що питання реалізації права на мирні зібрання в Україні вивчено недостатньою мірою. Питанню забезпечення політичних прав і свобод людини та громадянина в Україні (право на мирні зібрання зараховують до цієї категорії більшість учених) присвячено наукові праці багатьох українських науковців. Існує чимало напрацювань, які розглядають цю проблематику в комплексі з іншими політичними правами та свободами людини та громадянина, однак їх фрагментарність гальмує оновлення вітчизняного законодавства у сфері забезпечення реалізації права на мирні зібрання [4, с. 4].

Окремі аспекти реалізації права на мирні зібрання, через призму правової природи самого права на мирні зібрання, розглянуто в монографічних роботах В.В. Букача, О.В. Васьковської, М.М. Денисової, О.Л. Власенко, В.Г. Поліщука, І.В. Валюшко, О.А. Кружиліна, А.Ю. Олійника, М.А. Бояринцевої, Е.Е. Мухамедової, О.І. Клименко, Р.О. Куйбіди, М.Л. Середи, Р.С. Мельника, О.С. Шкарнеги та інших. На жаль, поза увагою науковців зазвичай лишається розгляд нормативного закріплення реалізації права на мирні зібрання крізь призму його реалізації в умовах зміцнення громадянського суспільства, що і є метою нашої статті.

Шкода, але як переконливо свідчать дослідження українських вчених, нині українська правова база щодо мирних зібрань, окрім відповідних положень Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод і Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, обмежується лише ст. 39 Конституції України, яка в частині допустимих обмежень свободи зібрань посилається на закон, релевантні статті кодексів про адміністративні правопорушення, адміністративне судочинство та Кримінальний кодекс. Попри чітку позицію Європейського суду з прав людини, суспільна дискусія щодо необхідності закону стосовно свободи мирних зібрань триває, оскільки вважається, що за різних політичних обставин такий закон можуть використати як на користь свободи мирних зібрань, так і проти неї [5, с. 32].

О.С. Шкарнега у своїй роботі наводить низку слушних та актуальних пропозицій вітчизняних дослідників щодо гарантування свободи мирних зібрань на законодавчому рівні, що є надзвичайно важливим у процесі становлення громадянського

суспільства. Зокрема, О.В. Пушкіна визначає права та свободи людини і громадянина з позиції розвитку громадянського суспільства та держави. Зіставляючи два трансформаційні процеси: розвиток держави та громадянського суспільства, автор знаходить у них дещо спільне. Таким спільним є фундаментальні цінності та принципи, що лежать в основі, серед яких головну роль відіграють права і свободи людини та громадянина, включаючи і право на свободу мирних зібрань [6, с. 369].

Поділяючи думку обох авторів, слід погодитись із тим фактом, що право на свободу мирних зібрань є одним із фундаментів для взаємовідносин між державою та громадянським суспільством. Адже в основі цього лежить ідея однакової причетності людей до справедливості, яка обґрунтовується тим, що в керуванні державою мають брати участь усі громадяни шляхом зборів.

На необхідність прийняття закону України “Про масові політичні заходи” вказує В.В. Букач. Зміст цього закону має містити в собі такі положення: по-перше, визначити призначення свободи зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій як форми вираження індивідуальної або колективної думки, що ґрунтується на свободі думок та переконань громадян з різних питань державного та суспільного життя, як способу залучення уваги до них громадян, державних органів або пред’явлення до них певних вимог для захисту або підтримки будь-якої суспільної ініціативи; по-друге, в законі має бути чітко визначено роль та місце державних органів у забезпеченні зазначених заходів, а також визначено їх компетенцію із цього приводу; по-третє, встановити відповідальність усіх суб’єктів відносин, що розглядаються – від посадових осіб, працівників міліції до організаторів та учасників зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій [7, с. 57].

Схожої думки дотримується й І.В. Валюшко. У своїх дослідженнях він наголошує на тому що, гарантування свободи мирних зібрань на рівні закону є надзвичайно важливим у процесі становлення громадянського суспільства, оскільки це гарантує якісний рівень діалогу між різними соціально-політичними групами та органами влади. Вчений вказує, що розробка законопроекту щодо проведення мирних зібрань в Україні має проводитися з урахуванням пропозицій українських правозахисних організацій, інших об’єднань громадянського суспільства та органів державної влади, а також практики Європейського суду з прав людини і досвіду інших держав [8, с. 46].

Як зазначає О.А. Кружиліна, впровадження ефективного розгляду судами справ, пов’язаних із порушенням права на мирні зібрання, є неможливим без прийняття спеціального закону, яким слід докладно закріпити механізм його реалізації і захисту [9, с. 14].

На початку статті ми зазначали, що особа, яка діє в межах розвиненого громадянського суспільства, наділена визначеним комплексом прав та свобод, які вона має можливість реалізовувати для утвердження загального блага.

Розвиток та утвердження інститутів громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці та реалізації ефективної державної політики в різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв’язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем. Про це йдеться в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки – наразі визначальному документі в цій сфері [10].

Серед найважливіших напрямів реалізації Стратегії передбачено, зокрема, розвиток забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення. З цією метою передбачено, поміж іншого, унормування на законодавчому рівні гарантій реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань.

Водночас деякі представники громадянського суспільства стверджують про системний збій у реалізації політики розвитку громадянського суспільства саме на засадах вказаної Стратегії. Адже зміни до Стратегії та ліквідація Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентіві України, яка функціонувала з 2012 р., “вимкнули” надієвіший механізм співучасті влади та громадянського суспільства, контролю та моніторингу за формуванням та реалізацією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Влада більше не зобов’язана планувати свою роботу зі сприяння розвитку громадянського суспільства, скасовано контроль з боку глави держави за виконанням цієї роботи. Стратегія перетворилася на папірець без механізму реалізації та контролю – замість того, щоб доповнити Стратегію новими актуальними проблемами, пов’язаними з внутрішньою міграцією, захистом військовослужбовців та добровольців в АТО тощо [3].

На думку переважної більшості дослідників, головною проблемою залишається відсутність в Україні спеціального профільного закону, який би не тільки регламентував порядок проведення мирних зібрань, акцій, мітингів, а й дав би такі необхідні визначення цим поняттям; розтлумачив поняття “завчасного попередження”, що фігурує у ст. 39 Конституції України, адже відповідна прогалина в праві дає судам можливість зловживати заборонами акцій через недотримання строків та порядку попередження. У цьому контексті важливо згадати відповідне рішення Конституційного Суду України, який чітко зазначив, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця й часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання, однак строки мають бути розумні. Вони 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].

З іншого боку, експерт правозахисної коаліції “Ні – поліцейській державі!” М. Лебедь ставить під сумнів необхідність прийняття саме спеціального закону про мирні зібрання. На підтвердження своєї позиції він наводить думку доктора юридичних наук, професора С.В. Шевчука: у 2013 р., коли С.В. Шевчук входив до складу Палати Європейського суду, в окремій думці ad hoc до Рішення у справі “Шмушкович проти України” він написав: “Конституція України не вимагає прийняття будь-якого закону, від якого залежало б право на мирні зібрання. Стверджувати протилежне означає прийняти стару позитивістську ідею про те, що положення Конституції про права та основні свободи людини не мають прямої дії і вимагають прийняття “дозвільного” законодавства. Але, на мій погляд, стаття 39 у поєднанні зі статтею 8 Конституції, яка встановлює пряму дію конституційних положень, підлягають безпосередньому застосуванню судами, і кожен може звернутися до суду безпосередньо для захисту конституційних прав і свобод на основі Конституції України (п. 3 статті 8) <...> основна проблема щодо мирних

зібрань в Україні полягає не у відсутності відповідного закону, а в дивній спотвореній судовій практиці деяких судів нижчих інстанцій, які застосовують положення радянського законодавства замість відповідних положень Конституції України. <...> рішення щодо того, чи приймати спеціальний закон, чи залишити це питання у рамках судової практики, знаходиться в делікатній сфері вибору національної правової політики. <...> На мій погляд, при вирішенні питань, пов'язаних із особистими свободами, Держава повинна утримуватися від їх регулювання та обмежуватися регулюванням таких обмежень, які є необхідними в демократичному суспільстві. <...> Ми повинні врахувати складні зв'язки між свободою зібрань і свободою слова, і внутрішня логіка обох свобод не потребує прийняття відповідного законодавства для того, щоб ці свободи виконувалися в демократичному суспільстві” [11]. Крім того, М. Лебедь висловлює широкий спектр критичних зауважень, що безпосередньо стосуються законопроектів № 3587 та 3587-1, які були зареєстровані порівняно недавнім часом у Верховній Раді України [12].

Не відкидаючи раціональності наведеної вище думки, варто прислухатись й до інших дослідників. Зокрема, О. Васильченко стверджує, що наслідком відсутності відповідного законодавчого регулювання стало прийняття так званих “диктаторських законів” від 16 січня 2014 р., які просто звели нанівець можливість громадян мирно збиратися. Також негативним наслідком стали придушення протестів, силові розгони різних акцій, кульмінацією яких став силовий розгін Євромайдану, що переріс у Революцію гідності 2013–2014 років. Протиправне, непропорційне застосування сили проти громадян України викликало обурення міжнародного співтовариства.

Водночас О. Васильченко, спираючись на висновок Венеціанської комісії, також пропонує аналіз двох згаданих вище законопроектів [12]. У висновку від 18 жовтня 2016 року Венеціанська комісія здебільшого позитивно оцінила їх у контексті дотримання гарантій забезпечення свободи мирних зібрань. Зазначені законопроекти були підготовлені на основі різних попередніх варіантів, які напрацьовувалися також із залученням громадських експертів. На думку Комісії, велика частина обох проектів відповідає європейським стандартам і є спробою заповнити законодавчі прогалини в цій сфері. Серед висловлених зауважень необхідно звернути увагу на те, що обидва законопроекти визначали поняття “зібрання” через слово “захід”, тоді як комісія порекомендувала “зібрання людей із метою висловитися” (“gathering of people for expressive purposes”). Крім того, з обох законопроектів порадили виключити можливість обмеження свободи мирних зібрань з огляду на їхню мету (законопроекти передбачали можливість обмеження мирних зібрань, якщо їхня мета – ліквідувати незалежність України чи зменшити її територію), а також переглянути намір законодавців виключити з майбутніх законів певні види зібрань (ідеться насамперед про непоширення дії законів на зустрічі з народними депутатами, кандидатами в депутати та на пост Президента). Також в обох законопроектах варто прямо вказати, що обмежувати право на проведення мирних зібрань може не лише суд, а й органи правопорядку безпосередньо під час проведення зібрань, при цьому з огляду на вже багатий досвід України такі обмеження мають бути пропорційними й необхідними в конкретній ситуації. Також, на думку експертів Ради Європи, треба визначити умови, за яких поліція може застосовувати силу до учасників зібрань [5].

З огляду на викладене вище, можна впевнено стверджувати, що активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні

нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах. Важливим інструментом реалізації цих завдань є надійне та чітке законодавче закріплення права на мирні зібрання. Подальшого наукового дослідження потребує пошук балансу між невинним розвитком громадянського суспільства і дотриманням вимог національної безпеки. Віднайдений оптимальний варіант і має лягти в основу законодавчого врегулювання реалізації права на мирні зібрання в умовах розвитку громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ременець О.* Базові цінності становлення громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 “Соціальна філософія та філософія історії” / О. Ременець ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К., 2011. – 16 с.
2. *Розік Н.* Мирні зібрання як форма політичної участі громадян України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/1259>.
3. *Ставнійчук М., Кулик В., Мудрак Л.* Влада громадянське суспільство : системний збір [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dt.ua/internal/vlada-gromadyanske-suspilstvo-sistemniy-zbiy-.html>.
4. *Шкарнега О.С.* Проведення у справах щодо реалізації права на мирні зібрання : дис. ... канд. ...юрид. наук : 12.00.07/ НУ ОЮА. – Одеса, 2016. – 239 с.
5. *Васильченко О.* Свобода зібрань як прояв політичної багатоманітності громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_2/7.pdf.
6. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні : теоретичні і практичні аспекти забезпечення : моногр. / О.В. Пушкіна. – К. : Логос, 2006. – 416 с.
7. *Букач В.В.* Конституційні політичні права та свободи людини і громадянина в Україні / В.В. Букач, А.Ю. Олійник : моногр. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 172 с.
8. *Валюшко І.В.* Проблеми законодавчого регулювання свободи мирних зібрань громадян в Україні / І.В. Валюшко // Стратегічні пріоритети. – 2009 – № 4 (13). – С. 46–52.
9. *Кружиліна О.А.* Деякі проблемні питання реалізації та судового захисту права громадян збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, походи, демонстрації // Право і Безпека. – 2011. – № 4. – С. 14–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2011_4_5.
10. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
11. *Лебедь М.* “Спеціальна” свобода мирних зборів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dt.ua/internal/specialna-svoboda-mirnih-zboriv-.html>.
12. Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань 3587 від 7 грудня 2015 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511; Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань в Україні 3587-1 від 11 грудня 2015 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396.

Отримано 31.03.2017