

*Риндюк В. І.,**доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теоретичної юриспруденції**Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана**Гришко О. М.,**кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теоретичної юриспруденції**Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. В статті досліджується питання правового регулювання порядку реалізації гарантованого Конституцією України права на свободу мирних зібрань як важливої форми безпосередньої демократії в Україні. Це право закріплено в базових міжнародно-правових документах щодо прав людини та гарантоване ст. 39 Конституції України. Спеціальний законодавчий акт, який би комплексно та систематизовано визначив правові засади реалізації права на свободу мирних зібрань, відсутній, а деякі аспекти реалізації цього права врегульовуються окремими положеннями різних нормативно-правових актів. Отже, актуальним напрямом правотворчості є удосконалення та упорядкування нормативно-правових положень чинного законодавства щодо права на свободу мирних зібрань. Зазначено, що в першу чергу потребує чіткого визначення саме поняття «мирне зібрання», яке має будуватися на основі таких вихідних категорій діалектики як загальне та одиничне, а також його форми та співвідношення з іншими суміжними поняттями. Поняття «мирне зібрання» є загальним та відображає якісні характеристики цього правового явища. Різноманітні форми мирних зібрань є одиничним, та характеризуються як загальними властивостями поняття «мирне зібрання», так і своїми специфічними ознаками, які характерні саме для конкретної форми мирного зібрання (наприклад, збори громадян за місцем проживання, богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії тощо). Наголошено, що саме базуючись на діалектичному методі мають вирішуватися існуючі сьогодні проблеми правового регулювання права на мирні зібрання в Україні. Зокрема, це гарантування в ст. 39 Конституції України кожному, а не лише громадянам права на мирні зібрання; сповіщувальний (повідомлювальний), а не дозвільний характер всіх форм мирних зібрань тощо. Слід підкреслити, що саме такої позиції притримується і Конституційний Суд України, зазначаючи, що у демократичній, правовій державі не може бути встановлений різний порядок проведення мирних зібрань залежно від їх організаторів та учасників, мети і місця, форми тощо, а саме: в одних випадках вимагається отримати дозвіл, а у інших – завчасно сповістити про намір провести таке зібрання (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій). Обмеження щодо реалізації права на свободу мирного зібрання, згідно ст. 39 Конституції України, може встановлюватися тільки судом відповідно до закону. Ці питання розглядаються окремим адміністративним судом за адміністративними позовами органів виконавчої

влади, органів місцевого самоврядування (ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України). Разом з тим, в умовах воєнного стану це право може бути обмежено, із зазначенням строку дії цих обмежень, військовим командуванням разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) самостійно або із залученням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ст. 64 Конституції України та п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Ключові слова: право на мирні зібрання; право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації; право вільно збиратися на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо.

Постановка проблеми. Одним із конституційних прав людини є право на мирні зібрання. Саме це право є важливою формою безпосередньої демократії та однією з конституційних гарантій реалізації інших прав людини та громадянина, зокрема, права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, права на свободу світогляду і віросповідання тощо. Це право закріплено в базових міжнародно-правових документах щодо прав людини. Так, згідно ст. 20 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на свободу мирних зборів. Ст. 11 Європейської конвенції з прав людини гарантує кожному право на свободу мирних зібрань. Ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права визнається право на мирні збори. На рівні національного законодавства, в Конституції України, коло суб'єктів, наділених цим правом звужується тільки до громадян України. Ч. 1 ст. 39 Конституції України гарантує громадянам право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. В Цивільному кодексі України (ст. 315 «Право на мирні зібрання» глави 22 «Особисті немайнові права, що забезпечують соціальне буття фізичної особи») таке право закріплюється за всіма людьми незалежно від громадянства: фізичні особи мають право вільно збиратися на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо.

Спеціального законодавчого акта, який би комплексно врегулював та узгодив правові засади реалізації гарантованого Конституцією України права на свободу мирних зібрань

на сьогодні не має, хоча в Верховній Раді України була спроба прийняти закон про свободу мирних зібрань (законопроект № 2450 від 03.07.2012 р.). Разом з тим, слід підкреслити, що дуже важливим позитивним обов'язком держави щодо сприяння мирним зібранням та забезпечення їхнього захисту є створення відповідних механізмів та процедур, які дозволять забезпечити реальну реалізацію права на свободу мирних зібрань без надмірного бюрократичного регулювання [1, с. 74]. Відповідно, актуальним є питання удосконалення, упорядкування та узгодження нормативно-правових положень національного законодавства, які визначають порядок реалізації права на мирні зібрання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти питання правового регулювання мирних зібрань в Україні неодноразово вивчалися вченими-юристами на рівні наукових публікацій та дисертаційних робіт. Одним з останніх цілісних комплексних теоретико-правових досліджень права на свободу мирних зібрань є дисертаційна робота М.Л. Середи. Науковець досліджує право на свободу мирних зібрань, його генезис і розвиток, практику національних та міжнародних судів щодо реалізації цього права, та на підставі дослідження робить узагальнення та пропонує рекомендації щодо зміни національного законодавства і практики. Зокрема, М.Л. Середи зазначає, що джерела права на мирні зібрання, які використовуються сьогодні, містять чимало прогалин, суперечностей та характеризується високим ступенем невизначеності. Найкращим способом вирішення наявних проблем у судовій практиці щодо реалізації права на мирні зібрання є покращення нормативного регулювання у сфері мирних зібрань на національному рівні [2, с. 2, 3, 172].

Метою статті є акцентування уваги на окремих аспектах проблеми правового регулювання порядку реалізації гарантованого Конституцією України права на свободу мирних зібрань.

Виклад основного матеріалу дослідження. В першу чергу, слід зупинитися на питанні визначення самого поняття мирне зібрання, його форм та співвідношення з іншими суміжними поняттями. Перелік форм мирних зібрань, наведений у статті 39 Конституції (збори, мітинги, походи і демонстрації), не є вичерпним. Зокрема, в ст. 315 Цивільного кодексу України називаються такі форми як збори, конференції, засідання, фестивалі тощо. Свобода зібрань захищається в будь-яких мирних формах, зокрема, пікетів, походів, маршів, пробігів, наметових містечок тощо [3]. Наприклад, досить широкий перелік форм мирних зібрань виокремлює Р.С. Мельник: похід (хода), процесії, музичні паради (фестивалі), вуличні святкування та вуличні театралізовані вистави, концерт, пікет, інфраструктурні елементи, інформаційні пункти, зібрання політичних партій та союзів, блокування, захоплення об'єктів, смартмоб та флешмоб, костюмовані виступи, страйк працівників, «оплачені» пікети та демонстрації, спеціальні публічні заходи, зібрання просто неба та зібрання у закритих приміщеннях [4, с. 79–95].

М.Л. Середи в своєму дисертаційному дослідженні аналізує ознаки, сукупність яких дозволяє визначати певне суспільне явище як мирне зібрання та робить висновок, що мирні зібрання як юридична категорія характеризуються: а) усвідомленою (осмисленою) зустріччю групи осіб; б) метою якого є публічне висловлення або формулювання спільних поглядів; в) у певному фізичному місці (території, маршруті); г) що проходить у мирний спосіб [2, с. 2]. Разом з тим, слід погодитися з вченим, що цікавим напрямком подальших досліджень є розгляд

співвідношення права на мирні зібрання з правом на свободу віросповідання та правом на страйк [5, с. 105].

Не зважаючи на відсутність спеціального закону, ряд аспектів реалізації цього права врегульовуються у розрізних і несистематизованих актах [6, с. 216]. Загальні положення Конституції України про право на мирні зібрання деталізовані в окремих законодавчих актах щодо конкретних форм мирних зібрань. Так, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (з наступними змінами) визначено поняття загальних зборів як зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади (ст. 1, 8 Закону). Аналогічне положення про збори громадян міститься і в Законі України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р. № 401-XIV (з наступними змінами). Або, наприклад, в Законі України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 р. № 987-XII (з наступними змінами) визначені такі форми мирних зібрань як богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії тощо.

Отже, визначення поняття «мирне зібрання» та його форм потребує більш конкретного визначення та має будуватися на основі таких вихідних категорій діалектики як загальне та одичне. Це філософські категорії, що відображають діалектичну єдність і відмінність між речами та явищами дійсності. Так, категорія «одичне» відображає в предметі, явищі те, що притаманне тільки даному предмету, явищу. «Загальне» – це тотожність, що об'єктивно існує між предметами, речами, явищами у рамках конкретної якісної визначеності. Ні одичне, ні загальне не можуть існувати самотійно. Самотійно існують окремі предмети, явища, процеси. Як загальне, так і одичне існує лише в окремому. Всяке окреме є єдністю протилежностей. Воно водночас і одичне, і загальне [7, с. 171]. Отже, в даному випадку поняття «мирне зібрання» є загальним та відображає якісні характеристики цього правового явища. Різноманітні форми мирних зібрань є одичним, та характеризуються як загальними властивостями поняття «мирне зібрання», так і своїми специфічними ознаками, які характерні саме для конкретної форми мирного зібрання (наприклад, збори громадян за місцем проживання, богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії тощо).

Зокрема, на зазначені вище недоліки конституційного та законодавчого регулювання права на свободу мирних зібрань неодноразово зверталася увага в юридичній літературі. Так, Л.В. Ярмол пише, що обов'язково має бути прийнятий спеціальний закон, присвячений праву на мирні зібрання. Така вимога прямо випливає з Конституції України (ч. 2 ст. 39). У Конституції України (ст. 39) необхідно: гарантувати кожному, а не лише громадянам право на мирні зібрання; передбачити можливість проведення мирних зібрань у будь-яких формах, а не лише у формах зборів, мітингів, походів та демонстрації [8, с. 336]. А.Г. Загороднюк зазначає, що необхідно внести відповідні зміни до чинного законодавства України і, передусім, до Конституції України, виклавши частину першу ст. 39 у такій редакції: «Кожна людина має право на участь у мирних зібраннях, про

проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування» [9, с. 25].

М.Л. Середа також наводить свій варіант редакції ст. 39 Конституції: «1. Кожен має право організувати або брати участь у мирному зібранні у публічному місці. 2. Законом може бути встановлений обов'язок попереднього сповіщення національної поліції про проведення мирних зібрань. 3. Держава гарантує охорону мирних зібрань, про які були завчасно повідомлені органи національної поліції. 4. Здійснення права на мирні зібрання не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені судом на підставі закону, є необхідними в демократичному суспільстві, в інтересах громадської або національної безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або для захисту прав і свобод інших осіб. Обмеження мають бути пропорційними обставинам, що його викликали, та не порушувати сутність права на мирні зібрання» [2, с. 172].

Далі, слід наголосити, що ч. 1 ст. 39 Конституції України встановлює сповіщувальний (повідомлювальний), а не дозвільний характер проведення мирних зібрань. Так, організатор (організатори) мирних зібрань повинні завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про їх проведення. Конституційний Суд України в своєму Рішенні № 4-рп/2001 від 19.04.2001 р. (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення мирних зібрань дійшов наступного висновку: 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 мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами мирних зібрань, 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 [10]. В іншому своєму Рішенні № 6-рп/2016 від 08.09.2016 р. (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) Конституційний Суд України наголошує, що у демократичній, правовій державі не може бути встановлений різний порядок проведення мирних зібрань залежно від їх організаторів та учасників, мети і місця, форми тощо, а саме: в одних випадках вимагається отримати дозвіл, а у інших – завчасно сповістити про намір провести таке зібрання [11].

Також, рішення та дії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які порушують право на проведення мирних зібрань можуть бути оскаржені в адміністративному суді (ст. 281 Кодексу адміністративного судочинства України). Організатор (організатори) мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих зібрань із позовною заявою про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів. Така адміністративна справа вирішується судом протягом двох днів після від-

криття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за два дні до проведення відповідних заходів або у день їх проведення – невідкладно. Рішення суду в адміністративній справі про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань виконується негайно.

Щодо обмеження свободи мирних зібрань, то відповідно до ч. 2 ст. 39 Конституції України 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. Питання про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирного зібрання розглядається окружним адміністративним судом за адміністративним позовом органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування відповідно до ст. 280 Кодексу адміністративного судочинства України. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Позивач повинен обґрунтувати необхідність встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань у демократичному суспільстві та пропорційність запропонованого у позові способу обмеження. Адміністративна справа про заборону або встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань вирішується судом протягом двох днів після відкриття провадження у справі, а в разі відкриття провадження менш як за два дні до проведення відповідних заходів – невідкладно.

Також, згідно ст. 64 Конституції України в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Зокрема, це стосується і права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, встановленого ст. 39 Конституції України. В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати такі заходи правового режиму воєнного стану як заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів (п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015р. № 389-VIII (із змінами)).

Разом з тим, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. № 1550-III (із змінами) указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи як заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом. Оскільки, обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань встановлюються судом (ч. 2 ст. 39 Конституції України), то зазначене правове положення

Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» не стосується права на свободу мирних зібрань.

Висновки. Конституційне право на мирні зібрання є однією із важливих форм безпосередньої демократії. Конституція України має закріплювати загальне право кожного на мирні зібрання (сьогодні відповідно до ст. 39 Конституції України це право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації належить тільки громадянам) та визначати його сповіщувальний (повідомлювальний), а не дозвільний характер. Далі, на рівні законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, ці конституційні положення мають конкретизуватися залежно від тієї чи іншої форми мирного зібрання (наприклад, загальні збори громадян за місцем проживання в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» або богослужіння та релігійні зібрання в Законі України «Про свободу совісті та релігійні організації»). Конституційні положення щодо права на свободу мирних зібрань мають знаходити свій розвиток та конкретизацію в законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах на основі таких вихідних категорій діалектики як загальне та одичне. Отже, актуальним напрямом правотворчості є удосконалення та упорядкування нормативно-правових положень чинного законодавства щодо права на свободу мирних зібрань.

Література:

1. Керівництво з моніторингу свободи мирних зібрань. Published by the OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). 2015. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/8/140366.pdf>
2. Серета М.І. Право на мирні зібрання : теоретичні, практичні та порівняльно-правові аспекти : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / М-во освіти і науки України, Нац. ун-т «Києво-Могилянська академія». Київ, 2019. 204 с.
3. Свобода мирних зібрань. Українська Гельсінська спілка з прав людини. 06.02.2016 р. URL: <https://www.helsinki.org.ua/advice/svoboda-mirnyh-zibrany/>
4. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. 168 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/233491.pdf>.
5. Серета М. Співвідношення права на свободу мирних зібрань із суміжними правами. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2015. № 4(83). С. 97–107.
6. Білаш О.В. Питання законодавчого врегулювання мирних зібрань в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2022. Вип. 71. С. 216–221.
7. Данильян О.Г., Тараненко В.М. Філософія : підручник. 2-ге вид., допов. і переробл. Харків : Право, 2012. 312 с.
8. Ярмол Л.В. Право на мирні зібрання: до уточнення загально-теоретичної характеристики. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 850. С. 331–337.
9. Загороднюк А.Г. Право на мирні зібрання в системі конституційних прав і свобод людини і громадянина. *Правничий часопис Донецького університету*. 2018. № 1–2. С. 11–16.
10. Рішення Конституційного Суду України від 19.04.2001 р. № 4-рп/2001 р. (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text>
11. Рішення Конституційного Суду України від 08.09.2016 р. № 6-рп/2016 (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16#Text>

Ryndiuk V., Gryshko O. Constitutional-legal foundations of the implementation of the right to peaceful assemblies in Ukraine

Summary. The article examines the issue of legal regulation of the procedure for implementing the right to freedom of peaceful assembly guaranteed by the Constitution of Ukraine as an important form of direct democracy in Ukraine. This right is enshrined in basic international-legal documents on human rights and guaranteed by Art. 39 of the Constitution of Ukraine. There is no special legislative act that would comprehensively and systematically define the legal basis for the exercise of the right to freedom of peaceful assembly, and certain aspects of the realization of this right are regulated by separate provisions of various normative-legal acts. Therefore, the actual direction of law-making is the improvement and streamlining of the normative-legal provisions of the current legislation regarding the right to freedom of peaceful assembly. It is noted that, first of all, the concept of “peaceful assembly”, its forms and relationship with other related concepts need a clear definition, which should be built on the basis of such basic dialectic categories as general and singular. The concept of “peaceful assembly” is general and reflects the qualitative characteristics of this legal phenomenon. Various forms of peaceful assembly are singular, and are characterized by both the general properties of the concept of “peaceful assembly” and their specific features, which are specific to a certain form of peaceful assembly (for example, meetings of citizens at the place of residence, worship, religious rituals, ceremonies and processions, etc.). It was emphasized that the problems of legal regulation of the right to peaceful assembly in Ukraine should be solved based on the dialectical method. In particular, this guarantee in Art. 39 of the Constitution of Ukraine, everyone, not only citizens, has the right to peaceful assembly; the notifying and not the permissive nature of all forms of peaceful assembly, etc. It should be emphasized that the Constitutional Court of Ukraine also takes this position, noting that in a democratic, legal state, a different procedure for holding peaceful assemblies cannot be established depending on their organizers and participants, purpose and place, form, etc., namely: in some cases it is required to obtain a permit, and in others – to notify in advance of the intention to hold such an assembly (the case of advance notification of holding public worship, religious rituals, ceremonies and processions). Restrictions on the exercise of the right to freedom of peaceful assembly, according to Art. 39 of the Constitution of Ukraine, may be established only by the court in accordance with the law. This issue is considered by the district administrative court based on an administrative lawsuit by the executive power bodies, local self-government bodies (Article 280 of the Administrative Judicial Code of Ukraine). At the same time, in the conditions of martial law, this right may be limited with an indication of the period of validity of these restrictions by military commands together with military administrations (in case of their formation) independently or with the involvement of executive authorities and local self-government bodies (Article 64 of the Constitution of Ukraine and Clause 8, Part 1, Article 8 of the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”).

Key words: right of peaceful assembly; the right to assemble peacefully, without weapons, and hold meetings, rallies, marches and demonstrations; the right to freely assemble for peaceful meetings, conferences, meetings, festivals, etc.