

УДК 342.729(477)

Г.В. Федотова,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
начальник відділу ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-7798-3143,
С.М. Онищенко,
здобувач ДНДІ МВС України,
провідний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-9944-5995

СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ: ПРОБЛЕМА ПРАВОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ

У статті на основі аналізу вітчизняного та міжнародного законодавства, а також тлумачення норм права науковцями досліджено особливості суб'єктного складу правовідносин, що виникають у ході реалізації права на мирні зібрання. Розглянуто запропоновані вітчизняними науковцями класифікації основних сторін реалізації права на мирні зібрання, підходи до виокремлення певних категорій суб'єктів, що беруть участь у таких заходах. Зроблено висновок, що чітке визначення класифікації основних суб'єктів реалізації права на мирні зібрання сприятиме зрозумілій регламентації їх прав та обов'язків, визначенню окресленого кола повноважень органів державної влади для максимального забезпечення проведення мирних зібрань.

Ключові слова: мирні зібрання, право громадян на мирні зібрання, реалізація права, суб'єкти права.

В статье на основе анализа отечественного и международного законодательства, а также толкования норм права учеными исследованы особенности субъектного состава правоотношений, возникающих в ходе реализации права на мирные собрания. Рассмотрены предложенные отечественными учеными классификации основных сторон реализации права на мирные собрания, подходы к выделению определенных категорий субъектов, участвующих в таких мероприятиях. Сделан вывод, что четкое определение классификации основных субъектов реализации права на мирные собрания будет способствовать регламентации их прав и обязанностей, определению очерченного круга полномочий органов государственной власти для максимального обеспечения проведения мирных собраний.

Ключевые слова: мирные собрания, право граждан на мирные собрания, реализация права, субъекты права.

Проблемні питання реалізації прав людини завжди залишаються серед актуальних викликів для держави, громадян та інститутів громадянського суспільства і набувають глобального характеру в тому аспекті, що стосується не тільки їх регламентації, а насамперед розв'язання в практичній площині.

© Федотова Г.В., Онищенко С.М., 2018

Незважаючи на закріплення прав людини як нормативних положень у міжнародних актах і законодавстві окремих держав, вони не отримують відповідного здійснення. Вочевидь, що одного приведення прав людини у статус правових норм недостатньо для того, щоб вони “працювали” в певному суспільстві, тому повинен існувати механізм їх реалізації [1, 76]. Однією з безпосередніх ланок такого механізму є визначення особливостей суб’єктного складу правовідносин, що виникають у ході реалізації права на мирні зібрання. Саме поглиблене висвітлення цього аспекту на основі аналізу вітчизняного та міжнародного законодавства, а також тлумачення норм права науковцями, і є метою нашої статті.

Проблеми реалізації, забезпечення права громадян вже досліджувалися в працях фахівців у різних галузях права, насамперед, конституційного та адміністративного: О.М. Алояна, В.О. Басс, Ю.П. Битяка, О.В. Васьковської, В.В. Галунька, Ю.В. Гаруста, В.А. Глуховері, І.П. Голосніченка, О.Ю. Дрозда, Б.М. Ємельянова, О.М. Єшук, Д.В. Журавльова, В.В. Ковальської, А.Т. Ковальчука, А.Т. Комзюка, О.В. Копана, В.В. Копейчикова, М.В. Лошицького, А.А. Манжули, Р.С. Мельника, В.Ю. Оксін, В.І. Олефіра, В.Г. Поліщука, Л.Л. Попова, Є.Ю. Соболя, К.І. Чижмарь, А.Г. Чубенка, С.А. Шепітька, В.К. Шкарупи та інших. Втім багато аспектів цієї теми, зокрема суб’єктний склад правовідносин, що виникають у ході реалізації права на мирні зібрання, залишаються малодослідженими і потребують ретельної подальшої розробки, оскільки права громадян на мирні зібрання є індикатором оцінки стану державної влади та суспільства загалом.

У Керівних принципах зі свободи мирних зібрань зазначено, що “кожен має право на свободу мирних зібрань. Під час мирних зібрань відповідні органи влади зобов’язані не допускати дискримінації за жодною ознакою стосовно будь-якої особи чи групи осіб. Свобода організовувати зібрання та брати у них участь має бути гарантована фізичним особам, групам, незареєстрованим об’єднанням, юридичним особам та іншим видам організацій; громадянам і негромадянам країни (враховуючи осіб без громадянства, біженців, іноземних громадян, осіб, які шукають притулку, мігрантів та туристів); дітям, жінкам і чоловікам; працівникам правоохоронних органів, а також особам, які не володіють повною право- та дієздатністю (враховуючи осіб, які страждають на психічні захворювання); представникам сексуальних меншин” (п. 4.5 “Недискримінація”).

В Україні на сьогодні досить актуальною є проблема ефективного використання потенціалу Конституції для державотворчого процесу, втілення її приписів у реальне життя, визначення її чинників, які негативно впливають на реалізацію конституційних норм. Конституційні норми втілюються в Основному Законі здебільшого у вигляді норм-засад і є нормами узагальненого порядку. Вони деталізуються в поточному галузевому законодавстві, саме це дає можливість створити ефективний механізм реалізації функцій держави, захисту відповідних прав людини і громадянина [2].

Тому з метою встановлення кола суб’єктів реалізації права на мирні зібрання насамперед звернемось до положень Основного закону. Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації закріплене у статті 39 Конституції України та є їх невідчужуваним і непорушним правом, гарантованим Основним Законом України. Загальний аналіз національного законодавства свідчить, що наразі це єдина норма, що безпосередньо врегулює реалізацію права на мирні зібрання. Згідно з частиною третьою статті 8 Конституції України норми Конституції є нормами прямої дії. Вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти.

Обмеження щодо реалізації цього права, як зазначено у статті 39 Основного закону, 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.

Як ми бачимо, будь-який громадянин може виступати або організатором зібрання, або його учасником. Чи наділені таким правом юридичні особи?

Чіткої відповіді на це питання Конституція України не дає. Аналізуючи сформульовану проблему, Р.С. Мельник цілком слушно стверджує, що юридичні особи можуть бути носіями відповідних прав. Так, наприклад, у ч. 2 ст. 14 Конституції України наголошується на тому, що юридичні особи можуть набувати і реалізовувати право власності на землю; відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону України від 13.01.2011 № 2939-VI “Про доступ до публічної інформації” юридичні особи можуть бути запитувачами інформації тощо. З огляду на це, як наслідок, не виключається можливість наділення юридичних осіб правом і на участь у мирних зібраннях, у межах реалізації якого вони можуть реалізовувати як функції організатора зібрання, так і безпосередньо брати участь у його проведенні. Звертаючи увагу на юридичних осіб як учасників мирних зібрань, зазначимо, що в такому разі йдеться лише про юридичних осіб приватного права. Юридичні особи публічного права не можуть бути носіями основоположних прав, закріплених у Конституції України [3, 111–112].

О.С. Шкарнега розкриває це питання в контексті громадських об'єднань та політичних партій. Відповідно до ст. 1 Закону України від 22.03.2012 № 4572-VI “Про громадські об'єднання”, громадське об'єднання це – добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. У свою чергу, громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, а громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи. Але слід звернути увагу на той факт, що зазначений вище Закон передбачає право фізичним особам створювати громадське об'єднання без статусу юридичної особи, адже на практиці до такого громадського об'єднання не може бути звернено позовні вимоги суб'єкта владних повноважень та й він сам не може бути позивачем, виходячи із розуміння ст. 48 КАС України (щодо адміністративно процесуальної правосуб'єктності). Наявність такого права: створювати громадське об'єднання без статусу юридичної особи і бути організатором мирного зібрання є тією “шпаринкою”, де можна обійти закон, що, у свою чергу, може мати загрозливий характер.

Політичні партії також можуть бути організатором мирного зібрання. Відповідно до ст. 2 Закону України від 05.04.2001 № 2365-III “Про політичні партії”, політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян та бере участь у виборах та інших політичних заходах [4].

Окремо слід зупинитися також і на питанні особливостей реалізації права на мирне зібрання іноземцями та особами без громадянства. Не можна залишати поза увагою те, що право на мирні збори та демонстрації закріплене в багатьох міжнародних документах, які ратифіковано Верховною Радою України і відтак стали органічною частиною законодавства. Основним інструментом гарантування

права на мирні зібрання в Європі стала Конвенція про захист прав людини та основних свобод [5].

Слід зазначити, що ст. 11 Конвенції зазначене право віднесено до переліку прав людини, що, відповідно, поширює його не лише на громадян, а й на іноземців. Викладеним, відповідно, пояснюється той факт, що в останніх європейських законах про мирні зібрання не відбувається розмежування між громадянами та іноземцями. Подібний підхід можна, зокрема, пояснити тим, що іноземцям, як і громадянам, належить ряд прав, які надзвичайно тісно пов'язані з правом на участь у мирному зібранні. Інакше кажучи, іноземці можуть брати участь у мирних зібраннях з посиланням на такі права, як право на вільний розвиток особистості, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. З огляду на це іноземцям, так само як і громадянам України, має бути гарантована можливість організовувати мирні зібрання та брати у них участь [3, 111].

Л.В. Ярмол узагальнив думки ряду науковців, які вважають, що право на мирні зібрання має власним суб'єктом як суспільство взагалі, так і окремі спільноти зокрема. Складно уявити реальне здійснення світовою спільнотою цього права, але не слід заперечувати можливість такого феномену, враховуючи, наприклад, узгоджені та скоординовані міждержавні демонстрації, походи тощо. Учені вважають, що іноземців та осіб без громадянства можна розглядати як суб'єктів права на мирні зібрання, із можливими обмеженнями. Такі обмеження мають насамперед полягати у тривалішому терміні повідомлення про мирні зібрання (для організаторів, що не є громадянами України). Не можемо погодитися із такою пропозицією щодо обмежень іноземців та осіб без громадянства як суб'єктів права на мирні зібрання. Вважаємо, що це є дискримінація щодо них. Окрім того, у соціально неоднорідному суспільстві не можна провести таке мирне зібрання, в котрому суб'єктом було б суспільство загалом [6].

Крім широкої групи суб'єктів, що використовують своє право на мирні зібрання, розглянемо основні суб'єкти, що забезпечують можливість його реалізації. Під час проведення мирних зібрань особливої актуальності набуває питання гарантування безпеки і порядку. Це завдання покладено на низку суб'єктів, серед яких вагома роль належить органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, а також Національній поліції України та Національній гвардії України.

Реалізацію повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян під час проведення мирних зібрань покладено на органи місцевого самоврядування. Відповідно до пп. 3 п. "б" ч. 1 ст. 38 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні", до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів, здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку. Стаття 16 Закону України від 9.IV.1999 № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації" визначає місцевій державній адміністрації функції зі здійснення на відповідній території державного контролю, зокрема, за дотриманням правил транспортного обслуговування, громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху.

Національна поліція України відповідно до статті 30 Закону України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII "Про Національну поліцію" для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, а також для виконання покладених на неї завдань вживає заходів реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адмініст-

ративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом, а також інші заходи, визначені окремими законами.

Зрештою, коли ми розглянули суб'єкти, які у той чи інший спосіб причетні до реалізації права на мирні зібрання, розглянемо спроби науковців розмежувати їх за певними видами. Наприклад, М.С. Лемішко пропонує усіх суб'єктів масових публічних заходів поділяти на такі групи (категорії): а) ініціатори; б) організатори; в) учасники; г) органи державної влади загальної компетенції; ґ) органи місцевого самоврядування; д) органи державної виконавчої влади спеціальної компетенції, на які покладається обов'язок забезпечувати громадський порядок і безпеку учасників масових заходів й сторонніх осіб, які з різних причин опинилися в місці їх проведення. Окремим суб'єктом, права та свободи якого також потребують врахування й забезпечення в процесі проведення масового публічного заходу, він пропонує вважати й осіб, які мешкають безпосередньо поряд з місцем його проведення [7, 10].

Наведена вище класифікація, хоча й була запропонована досить давно, знайшла свій подальший розвиток у дослідженні О.В. Тронько, яка виділяє такі категорійні групи, як: ініціатори; організатори; безпосередні учасники; органи Національної поліції та громадського порядку під час мирних масових зібрань. Так само дослідниця виділяє окремий суб'єкт, який на її думку, може виникнути у процесі проведення мирного публічного заходу – особи, які з різних причин опинилися саме в безпосередньому місці проведення заходу або проживають поруч із ним. Крім того, факультативним і одночасно особливим суб'єктом правовідносин, що можуть виникнути після надходження від організаторів повідомлення про намір провести масовий публічний захід, можна вважати й суд [8, 58].

На наш погляд, дещо невинуватим є виключення категорії органи місцевого самоврядування та органи державної виконавчої влади, на які покладається обов'язок забезпечувати громадський порядок і безпеку учасників масових заходів й сторонніх осіб, які з різних причин опинилися в місці їх проведення. Викликає деякі застереження необхідність виокремлення двох споріднених, на нашу думку, категорій ініціаторів та організаторів мирного зібрання. Не заперечуючи різницю між ними, все ж слід наголосити, що більшість дослідників оперують лише категорією “організатор”. Її ми також бачимо у двох більш-менш актуальних на сьогодні законопроектах про гарантії прав на мирні зібрання [9].

Підсумовуючи викладене, можемо дійти висновку, що сьогодні на законодавчому рівні не врегульовано правила для всіх учасників мирних зібрань, оскільки досі конкретно не визначено їх суб'єктний склад та не узагальнено у спеціальному нормативному акті щодо гарантії прав на мирні зібрання. Чітке визначення класифікації основних суб'єктів реалізації права на мирні зібрання сприятиме зрозумілій регламентації їх прав та обов'язків, визначенню окресленого кола повноважень органів державної влади для максимального забезпечення проведення мирних зібрань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ельнікова М.О.* Удосконалення механізму реалізації та захисту прав людини в Україні. Проблеми законності. 2015. Вип. 129. С. 76–83.
2. *Жильнікова Н.Д.* Реалізація прав людини і громадянина в контексті принципу верховенства права. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=95%3A2011-10-05-04-30-24&catid=14%3A-2&Itemid=10&lang=en (дата звернення: 22.11.2018).
3. *Мельник Р.С.* Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К, 2015. 168 с.
4. *Шкарнега О.С.* Проведення у справах щодо реалізації права на мирні зібрання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 239 с.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950: ратифіковано Законом України від 17.07.97 № 475/97. Дата оновлення: 09.02.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр> (дата звернення: 22.11.2018).

6. Ярмол Л.В. Право на мирні зібрання: до уточнення загальнотеоретичної характеристики. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/37407/1/50_331-337.pdf (дата звернення: 22.11.2018).
7. Лемішко М.С. Конституційно-правові основи участі громадян України у масових публічних заходах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 20 с.
8. Тронько О.В. Адміністративно-правові засади реалізації права громадян на мирні зібрання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 218 с.
9. Проект закону про гарантії свободи мирних зібрань URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310; Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань в Україні URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396 (дата звернення: 22.11.2018).

REFERENCES

1. Yelnikova, M.O. (2015) Udoskonalennia mekhanizmu realizatsii ta zakhystu prav liudyny v Ukraini. Problemy zakonnosti. "Improvement of the Mechanism for the Implementation and Protection of Human Rights in Ukraine. Issues of Legality". Issue 129, 76–83 [in Ukrainian].
2. Zhylnikova, N.D. Realizatsiia prav liudyny i hromadianyna v konteksti pryntsyphu verkhovenstva prava. "Realization of Human Rights and Citizen in the Context of the Rule of Law Principle". URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=95%3A2011-10-05-04-30-24&catid=14%3A-2&Itemid=10&lang=en (Date of Application: 22.11.2018) [in Ukrainian].
3. Melnyk, R.S. (2015) Pravo na svobodu myrnykh zibrann teoriia i praktyka. "The Right to Freedom of Peaceful Assembly: Theory and Practice". K. 168 p. [in Ukrainian].
4. Shkarneha, O.S. (2016) Provadzhennia u spravakh shchodo realizatsii prava na myrni zibrannia. "Proceedings in the Cases for the Implementation of the Right to Peaceful Assemblies": thesis ... Candidate of Legal Sciences : 12.00.07. Odesa. 239 p. [in Ukrainian].
5. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 04.11.1950: Ratified by the Law of Ukraine dated 17.07.97 No 475/97. Date of Update: 02.09.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-av> (Date of Application: 22.11.2018) [In Ukrainian].
6. Yarmol, L.V. Pravo na myrni zibrannia: do utochnennia zahalnoteoretychnoi kharakterystyky. "The Right to Peaceful Assembly: for the Clarification of the General Theoretical Characteristics". URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/37407/1/50_331-337.pdf (Date of Application: 22.11.2018) [in Ukrainian].
7. Lemishko, M.S. (2009) Konstytutsiino-pravovi osnovy uchasti hromadian Ukrainy u masovykh publichnykh zakhodakh: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk. "Constitutional and Legal Bases of Participation of Citizens of Ukraine in Mass Public Events": author's abstract... Candidate of Legal Sciences. Kharkiv. 20 p. [in Ukrainian].
8. Tronko, O.V. (2016) Administratyvno-pravovi zasady realizatsii prava hromadian na myrni zibrannia: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. "Administrative and Legal Principles of an Implementation of Citizens' Right to Peaceful Assembly": thesis ... Candidate of Legal Sciences: 12.00.07. Kyiv. 218 p. [in Ukrainian].
9. Draft Law on Guarantees of Freedom of Peaceful Assembly in Ukraine. URL: http://w1.c1rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396 (Date of Application: 22.11.2018) [in Ukrainian].

UDC 342.729(477)

H.V. Fedotova,

Doctor of Juridical Sciences, Senior Research Associate,
Head of the Department, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-7798-3143

S.M. Onyshchenko,

Postgraduate,
Leading Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-9944-5995

SUBJECTS OF IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY: PROBLEMS OF LEGAL DEFINITION

Problematic issues of the realization of human rights always remain among the urgent challenges for the state, citizens and institutions of civil society and become

global in the aspect that concerns not only their regulation, but above all the solution in practical terms.

Problems of implementation, ensuring the rights of citizens have already been investigated in the works of specialists in various branches of law, primarily constitutional and administrative.

Nevertheless, many aspects of this topic, in particular the subjective cast of legal relationships, that arise in the realization of the right to peaceful assembly, remain poorly researched and require careful further development, since the rights of citizens to peaceful gatherings are an indicator of the assessments of the state of government and society as a whole.

Despite the fastening of human rights as normative provisions in international acts and legislation of individual states, they do not receive appropriate implementation. Obviously, one transfer of human rights to the status of legal norms is not enough for them to “work” in a certain society, therefore, so there must be a mechanism for their implementation.

One of the immediate links of such a mechanism is to identify the features of the subject structure of legal relationships that arise during the realization of the right to peaceful assembly.

In order to establish the circle of subjects for the implementation of the right to peaceful assembly, considered the provisions of the Constitution of Ukraine, the laws of Ukraine, and international normative acts, in particular the provisions of Article 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as well as the interpretation of the rules of law by scholars, are considered.

In addition to a wide group of entities, that use their right to peaceful assembly, the main actors that provide the opportunity to possibility of it realization are considered. During the conduct of peaceful gatherings, the issue of guaranteeing security and order becomes of special urgency. This task is entrusted to a number of actors, among which a significant role belongs to the executive authorities, local self-government bodies, as well as the National Police of Ukraine and the National Guard of Ukraine.

It is concluded that today, at the legislative level rules for all participants in peaceful gatherings are not regulated, since their subject specifically structure is not yet determined and not generalized in a special normative act on the guarantee of the rights to peaceful assemblies.

Keywords: peaceful assembly, the right of citizens to peaceful assembly, realization of the right, subjects of law.

Отримано: 28.11.2019