

В. В. МАСИЧ

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні перешкоди на шляху реалізації права людини на мирні зібрання, проаналізовано відповідну нормативно-правову базу та дані пропозиції щодо її удосконалення.

Ключові слова: право на мирні зібрання, демократія, громадянське суспільство, протест.

Рассмотрены основные препятствия на пути реализации права человека на мирные собрания, проанализирована соответствующая нормативно-правовая база и даны рекомендации по ее усовершенствованию.

Ключевые слова: право на мирное собрание, демократия, гражданское общество, протест.

The main obstacles to the realization of the right to peace gathering are considered; the relevant normative base is analyzed and the recommendations for its improvement are given.

Key words: freedom of peaceful assembly, democracy, civil society, protest.

Мирні зібрання громадян, які прагнуть висловити свою підтримку чи незгоду діям або бездіяльності органам державної влади і органам місцевого самоврядування, виконують подвійну роль. З одного боку, показником рівня демократичності владних інститутів держави: чим менше перешкод чиниться для демонстрантів, тим більш демократичною є країна, а з іншого – дають можливість отримати безпосередню реакцію з боку громадян на певні ініціативи уряду, до яких можна оперативно внести, запобігши масштабним негативним наслідкам. Однак далеко не завжди влада належним чином оцінює важливість цього інструменту у комунікації з громадянами, прагнучи звести його використання до мінімуму шляхом створення штучних перешкод, як це має місце в Україні.

Аналіз судової практики останніх років в Україні дає змогу виділити стійку тенденцію до зростання кількості позовів органів влади про заборону мирних зібрань, які все частіше задовольняються¹. Тенденцію до заборон підтверджує і практика Вищого адміністративного суду: серед 16 ухвал 13 були подані організаторами мирних зібрань і не були задоволені судом, лише в одному випадку суд касаційної інстанції визнав право громадян на мирне зібрання, відмовивши облдержадміністрації. Найчастіше суди відмовляють у праві проводити мирні зібрання аргументуючи свою позицію тим, що:

1) організатори невчасно або неналежно повідомили про проведення заходу. Однак, враховуючи «повідомчий» характер проведення зборів, що міститься у ст. 39 Конституції України, навіть неповідомлення організаторами мирного зібрання органів влади про запланований захід не може бути підставою для заборони такого заходу. Адже зібрання, поки воно має мирний характер і не порушує прав осіб, не може вважатися незаконним. Повідомлення слугує гарантією реалізації права на мирні зібрання і покладає на відповідні органи влади обов'язок щодо здійснення «підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей» (з рішення Конституційного Суду у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19 квітня 2001 р.); 2) збігаються час та місце проведення кількох мирних зібрань. Якщо двоє чи більше організаторів повідомили орган влади про самостійні, часто з протилеж-

ними цілями заходи, які мають відбутися в тому ж місці та в той самий час, суди також вдаються до встановлення обмежень у реалізації права на мирні зібрання забороняючи проведення будь-яких заходів або віддаючи перевагу першій заявці. Така практика сприяє органам влади у перешкоджанні мирним зібранням. Деякі з них ухиляються завчасно підготувати повідомлення від імені кишенькової організації, а при отриманні заявки від «небажаного» організатора у повідомлення кишенькової організації вписується такий самий час та місце, і воно реєструється раніше; 3) правоохоронні органи нездатні забезпечити громадський порядок; 4) матиме місце негативний вплив зібрання на рух транспорту чи пішоходів; 5) площа території не здатна вмістити заявлену кількість учасників; 6) введений епідемічний стан у час запланованого масового заходу; 7) створюються перешкоди для діяльності державного органу або органу місцевого самоврядування; 8) положення місцевих актів про проведення масових заходів не відповідають запланованому заходу; 9) необхідно забезпечити охорону високопосадовцям або іноземним гостям тощо.

Негативна щодо реалізації права на мирне зібрання практика судових рішень зумовлена перш за все недосконалою нормативно-правою базою. Вона складається із: міжнародних договорів: ст. 20 Загальної декларації прав людини 1948 р., що гарантує право на мирні збори, ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., ст. 11 Європейської конвенції прав та основних свобод людини 1950 р.; Конституції України, ст. 39 якої гарантує кожному громадянину право на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, а також пропонує різноманітні правові форми вільного висловлювання ідей, вражень, співчуття, солідарності або протесту. Обмеження цього права можливе лише «з метою попередження заворушень чи злочинів, для охорони здоров'я населення захисту прав і свобод інших людей». При цьому вона передбачає виключно «повідомний» порядок проведення мирних зборів, а не «дозвільний» («погоджувальний»); Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР»², який визначає вимоги до заяви про проведення мирного зібрання і строк її подання (не пізніше як за 10 днів до заходу); рішення Конституційного Суду від 19 квітня 2001 р., яке постановило, що «організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і 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»³. У рішенні КСУ вказано, що визначення термінів завчасного сповіщення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування є предметом законодавчого регулювання; актів органів місцевого самоврядування, що регулюють порядок реалізації права на мирні зібрання, якщо вони прийняті у відповідному населеному пункті⁴. У деяких регіонах місцеві ради прийняли місцеві правові акти (положення) про порядок проведення мирних зібрань. Ними зазвичай визначено порядок оформлення повідомлення, зазначено відомості, які мають міститися у відповідному повідомленні, а часом і визначено перелік місць, де дозволяється проводити масові заходи. Однак, такі акти, на нашу думку, звужують обсяг конституційного права громадян на мирні зібрання шляхом встановлення штучних

умов, необхідних для реалізації громадянам такого права та заборони проведення зібрань у різних частинах населеного пункту.

У Києві зібрання громадян регулюються «Порядком організації та проведення в м. Києві недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру»⁵. Однак у вересні 2011 р. на сайті веб-порталу Київської міської влади був оприлюднений проект «Положення про порядок організації і проведення недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовища і іншого характеру, кіно- та телезйомок в Києві»⁶, який містить низку недемократичних положень, а саме: вимагає проводити масові заходи поблизу будівель, в яких розміщені державні органи і органи місцевого самоврядування, на відстані від них не менше 100 метрів, якщо інше не передбачено відповідними рішеннями цих органів або в спеціально відведених для цього місцях; забороняє проведення масового заходу, який запланований провести в місці і в час, який визначений для проведення масового заходу загальнодержавного і міського значення, у святкові дні, державні і релігійні свята, або інших заходів за участю державних органів або органів місцевого самоврядування. Крім того, пунктом 11.4 забороняється встановлення малих архітектурних форм, до яких окрім кіосків та лотків відносяться і намети; необхідність врахування громадської думки, посилення на яку може дозволяти або ж відмовляти у проведенні заходу. Вивчати результати досліджень громадської думки має також міська адміністрація; суттєво розширено список необхідних для подання заявки на проведення заходу документів. Згідно з положенням, має бути розписано сюжет, назву, мету, зміст заходу, маршрут проведення, зазначено використання технічних засобів та багато іншого. Від організаторів зборів вимагається повідомляти про свій захід місцеву владу за 10, а в окремих випадках – за 30 днів. Документ зобов'язав, окрім повідомлення надавати «регламент проведення масового заходу».

Інакше кажучи має місце звуження змісту і обсягу існуючих прав і свобод громадян України. Покращити ситуацію могло б прийняття спеціального закону, який б врегулював усі спірні моменти та закріпив конкретні механізми гарантування права громадян на мирні зібрання. У парламенті все ще триває розгляд проект закону «Про порядок організації і проведення мирних заходів»⁷, який був поданий до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України ще у 2008 р., пройшовши попередньо експертизу Венеціанської Комісії Ради Європи⁸. В ході його доопрацювання усі сторінні рекомендації були відхилені розробниками і 3 червня 2009 р. проект закону було прийнято у першому читанні. Різка критика з боку правозахисників та інших представників громадськості змусили законодавців спрямувати його на повторну експертизу до Венеціанської комісії Ради Європи, котра у грудні 2009 р. оприлюднила свій негативний висновок⁹. Після цього, у лютому-травні 2010 р. над цим законопроектом працювала робоча група у Комітеті Верховної України ради з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин. У середині травня профільним парламентським комітетом проект закону № 2450 було спрямований на друге читання. У січні 2011 р. Президент України доручив Міністерству юстиції переробити цей законопроект на основі коментарів і рекомендацій Венеціанської Комісії, які вона оприлюднила у жовтні 2010 р.¹⁰ У вересні 2011 р. цей проект було включено до порядку денного 9 сесії парламенту.

В ході першого читання до законопроекту були внесені значні зміни, які до

певної міри враховували міжнародні стандарти у сфері мирних зібрань. До позитивних моментів законопроекту слід віднести введення спеціальних понять «контрзібрання» та «одночасне мирне зібрання». Їх не тільки не заборонено, а навіть визначено обов'язок органів місцевої влади та міліції забезпечити проведення таких зібрань, охороняючи громадський порядок. Однак законопроект містить значні недопрацювання. Він передбачає дозвільний порядок проведення цих мирних зібрань, а також виключає зі сфери дії закону декілька видів мирних зібрань (збори жителів, розважальні мирні заходи, весільні процесії, народних свят тощо), що не відповідає міжнародним стандартам. Наприклад, виключення зі сфери дії цього закону релігійних обрядів і церемоній прямо суперечить ст. 9 та 11 Європейської Конвенції про захист прав людини.

Ним передбачається заборона проведення мирних зібрань на території, «що прилягає до небезпечних виробничих об'єктів та до інших об'єктів, експлуатація яких потребує дотримання спеціальних правил техніки безпеки». Водночас законодавство не дає чіткого визначення таких об'єктів, що може трактуватися з метою обмеження проведення мирних зібрань; також турбує, що заборонені мирні зібрання не тільки на територіях цих об'єктів, що можна виправдати, а й навіть на прилеглих до них територіях, що потенційно може необґрунтовано обмежити, наприклад, екологічні мирні зібрання або мирні зібрання працівників цих підприємств;

Проект закону не дає чіткого переліку підстав для заборони мирних зібрань, обмежуючись цитуванням Конституції, і не містить жодних положень щодо можливості припинення мирного зібрання не за рішенням суду. З огляду на це недоліком є і відсутність положень щодо пропорційності дій міліції відповідно до наявної небезпеки громадському порядку. Недосконалість такого регулювання підтверджується й чинною практикою діяльності міліції, що ґрунтується виключно на нормах закону про міліцію. Крім того, даний документ не встановлює жодних обмежень щодо цілей проведення мирних зібрань. Наприклад, відповідно до цього закону неможливо заборонити мирні зібрання, спрямовані на заклики до різних форм дискримінації чи пропагування фашизму, що не відповідає міжнародним стандартам у сфері прав людини.

Отже, недосконалість нормативно-правової бази, що регулює право громадян на мирні мітинги, позбавляє їх одного з інструментів впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що не дає змоги останнім підтримувати зворотній зв'язок із виборцями, отримувати актуальну інформацію про їх потреби та інтереси. Покращити ситуацію може прийняття відповідного закону, в якому будуть чітко прописані наступні ключові моменти: «повідомчий» характер мирних зібрань; відмова від визначення видів таких зібрань; заборону проведення громадських акцій з ідеологіями тоталітаризму, расизму, тероризму, дискримінації, насилля та аморальності; встановлення відповідальності за навмисне перешкоджання проведенню незаборонених зібрань, демонстрацій або походів, застосування насилля, погроз, провокацій, серйозних заворушень.

1. *Куйбіда Р., Серета М.* Свобода мирних зібрань в Україні – вимір адміністративних судів (аналітичний огляд судової практики за 2009-2011 рр.). – К.: Центр політико-правових реформ, 2011. – С. 4. 2. *Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР*; Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 № 9306 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v9306400-88>. 3. *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 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1379. **4.** *Право* на мирні зібрання: всеукраїнське дослідження / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://maidanua.org/static/news/2011/1312884208.html>. **5.** *Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру*; Рішення Київської міської ради № 317/418 від 24.06.99 // Хрещатик. – 1999. – № 58. **6.** *Проект рішення Київської міської ради «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, кіно- та телезйомок у місті Києві»* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmv.gov.ua/prolicsurpj.asp?Id=560>. **7.** *Проект Закону про порядок організації і проведення мирних заходів* № 2450 від 06.05.2008 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=32431. **8.** *Joint Opinion on the Draft Law on Peaceful Assemblies in Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Venice Commission at its 68th Plenary Session (Venice, 13-14 October 2006)* / Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)033-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)033-e.pdf). **9.** *Joint Opinion on the order of organising and conducting peaceful events of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Venice Commission at its 81th Plenary Session (Venice, 11-12 December 2009)* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)052-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)052-e.pdf). **10.** *Joint opinion on the law on peaceful assemblies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR – Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010)* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)033-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)033-e.pdf).