

СВЯТНЕНКО А. П.,

здобувач

*(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)*

УДК 342.7

ОБМЕЖЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ: УКРАЇНА ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

У статті здійснюється аналіз особливостей правового регулювання права громадян на мирні зібрання в Україні та міжнародного досвіду з цього питання. Наголошується на важливості прийняття спеціального закону про мирні зібрання в контексті становлення громадянського суспільства й розбудови правової держави.

Ключові слова: демократія, правова держава, громадянське суспільство, мирні зібрання.

В статье анализируются особенности правового регулирования права граждан на мирные собрания в Украине и международный опыт по этому вопросу. Отмечается важность принятия специального закона о мирных собраниях в контексте становления гражданского общества и правового государства.

Ключевые слова: демократия, правовое государство, гражданское общество, мирные собрания.

In the article the analysis is made on peculiarities and elements of legal regulation of the right for free gathering of citizens in Ukraine as well as international experience in this sphere. Also the ways of its improvement has been offered. It is marked to importance of passing the act about peaceful meetings according to becoming of civil society and lawful state.

Key words: democracy, lawful state, civil society, peaceful meetings.

Вступ. Нещодавні політичні події в Україні привернули увагу як науковців-теоретиків, так і юристів-практиків до проблеми, яка вже неодноразово піднімалась в українській правовій думці, однак досі так і не знайшла свого належного закріплення в законодавстві, – правового регулювання забезпечення громадян на мирні зібрання.

Конституція України гарантує кожному право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [1]. 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.

Конституційний Суд України в рішенні від 19 квітня 2001 року зазначив, що право на мирні зібрання є «невідчужуваним і непорушним» правом громадян і дав офіційне тлумачення статті 39 Конституції, зокрема, щодо термінів сповіщення органів влади про проведення масового заходу [4]. Також Конституційний Суд визначив, що конкретизувати окремі положення статті 39 Конституції повинен окремий закон, який до цього часу так і не був прийнятий.

Проблеми реалізації громадянами права на мирні зібрання в Україні досліджуються переважно правозахисними організаціями, як правило, під час «круглих столів», кон-



ференцій. Зокрема, корисними є матеріали громадських слухань «Правове регулювання свободи мирних зібрань», проведені у 2004 році Радою українських правозахисних організацій, Харківською правозахисною групою та Інститутом «Республіка», щорічні комплексні доповіді правозахисних організацій із дотримання прав людини в Україні, що містять розділи, присвячені мирним зібранням, тощо. На початку 2014 року дане питання постало особливо актуальним і набуло свого поширення як у періодиці, так і в численних наукових статтях і доповідях неурядових організацій.

Серед вітчизняних дослідників питання реалізації громадянами права на мирні зібрання варто виокремити роботи В. Чемериса, В. Яворського, Є. Захарова, Ю. Кривицької та інших. Водночас, як свідчить практика останніх місяців, у науковій і практичній сфері дане питання залишається не досить дослідженим, відсутня систематизованість поглядів та аргументованих підходів до вирішення проблеми формування єдиного нормативно-правового акта з питань регулювання права громадян на мирні зібрання в Україні.

Постановка завдання. Метою даної статті є розкриття основних елементів, особливостей правового регулювання права громадян на мирні зібрання, обсяги допустимого обмеження цього права, виходячи як з українських реалій, так і з міжнародного досвіду вирішення даного питання.

Результати дослідження. Побудова правової демократичної держави передбачає гарантування й реалізацію основних прав і свобод людини та громадянина. Серед політичних свобод чільне місце посідає забезпечення права громадян на мирні зібрання, закріплене в Конституції України.

Як свідчить реальна практика, свої погляди на актуальні питання громадяни можуть висловити переважно шляхом прямого народного волевиявлення або через засоби масової інформації. Проте вибори й референдуми не можуть проводитись із кожного важливого для тієї чи іншої людини питання, а засоби масової інформації не завжди є об'єктивними й беземоційними у висвітленні тієї чи іншої проблеми. У такому випадку найкращим способом привернути увагу до проблемного питання в суспільстві залишається публічне висловлення своєї позиції.

Варто відзначити, що в новітній історії саме мирні публічні заходи політичного характеру відігравали ключову роль у процесі державотворення. Наприклад, кампанія пасивної непокорі в Індії дозволила цій країні здобути незалежність, мирні мітинги під час «помаранчевої революції» гарантували свободу народного волевиявлення тощо [6, с. 342].

Отже, досвід ефективного використання мирних зібрань можемо спостерігати як за кордоном, так і в Україні, хоча в останній це питання на законодавчому рівні досить нечітко врегульоване.

Про наявність даної правової проблеми ще 28 листопада 2011 року наголосив Комітет ООН із прав людини, який розглянув шосту періодичну доповідь України та зауважив, що Україні значною мірою не вдалося виконати рекомендації Комітету (хоча вказувались і певні позитивні моменти). Серед питань, які викликали стурбованість Комітету, розглядалося і право громадян на участь у мирних зборах [9].

Наразі законодавче закріплення права на організацію і проведення мирних зібрань та відповідальність за його порушення на національному рівні забезпечене в таких нормативних актах, як Конституція, Кодекс про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс, окремий розділ Кодексу про адміністративне судочинство та згадане Рішення Конституційного Суду.

Обов'язковими до виконання в Україні актами щодо свободи мирних зібрань є Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод, Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ 1990 року. Складовою частиною міжнародного права в цій галузі є практика Комітету ООН із прав людини та Європейського суду із прав людини. Крім того, важливе місце посідають Керівні принципи зі свободи мирних зібрань БДПЛ ОБСЄ.



Варто зазначити, що Міжнародний пакт про громадянські й політичні права був ратифікований СРСР у 1973 році, тому він накладає певні зобов'язання і на вже незалежну Україну. Одним із таких зобов'язань є приведення законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, закріплених у Пакті. У цих умовах відсутність спеціального закону про мирні зібрання негативно впливає на міжнародний імідж України.

Варто віддати належне українському законодавцю, який неодноразово піднімав це питання й намагався ухвалити відповідний профільний закон, який би регламентував організацію та проведення мирних зборів. Необхідність такого кроку обґрунтовувалась випадками необґрунтованих заборон мирних зібрань адміністративними судами, притягнення до адміністративної відповідальності учасників, різноманітних порушень прав людини з боку органів внутрішніх справ, встановлення різного виду обмежень на мирні зібрання з боку органів місцевої влади щодо місця проведення, строків завчасного повідомлення тощо.

На різних етапах Верховною Радою України розглядалися різні законопроекти щодо реалізації права на мирні зібрання. Серед них проект Закону України № 5242 «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні», проект Закону України № 5242-2 «Про збори, мітинги, походи та демонстрації»; проект Закону України № 7819 «Про свободу мирних зібрань» від 15 липня 2005 року, проект Закону України № 0991 «Про порядок організації та проведення мирних заходів та акцій в Україні» в остаточному варіанті від 17 червня 2003 року. Окремо варто сказати про проект Закону України за № 2646-1 «Про свободу мирних зібрань» від 17 січня 2007 року, поданий народним депутатом О. Фельдманом. Представники громадськості назвали його Законом «Про Несвободу мирних зібрань».

Ключовою проблемою в ухваленні цих законопроектів була відсутність спільної, консолідованої і компромісної позиції державних органів влади та представників українського суспільства на основні елементи майбутнього закону. З боку законодавця основними недоліками були неврахування прогалин і помилок попередніх законопроектів під час підготовки нових, спроби постійно звужувати предмет правового регулювання законопроекту.

Як результат, досі залишився неврегульованим правовий режим мирних заходів, які проводяться органами державної влади та органами місцевого самоврядування; масових виступів громадян на захист своїх прав і свобод тощо.

На дану правову проблему звернув увагу також Європейський суд із прав людини, приймаючи рішення у справі О. Веренцова.

Олексій Веренцов отримав три доби адміністративного арешту за проведення мирної акції під прокуратурою м. Львова та відмову підкоритися міліціонерам, які вимагали припинення цього заходу. Таке рішення було прийнято Галицьким районним судом м. Львова, при цьому адвоката О. Веренцова не було допущено до судового засідання. Згодом стало відомо, що Львівський апеляційний суд теж вважає, що на мирні зібрання потрібен дозвіл влади [10].

Цікавим є те, що посилання адвоката УГСПЛ, який захищав О. Веренцова, на Європейську конвенцію із прав людини апеляційний суд назвав надуманими і безпідставними.

У рішенні щодо справи О. Веренцова Європейський Суд із прав людини зазначив: «...виявляє структурну проблему, а саме законодавчу прогалину щодо свободи мирних зібрань, яка залишається в Україні з часів розпаду Радянського Союзу. Дійсно, єдиним існуючим документом, який на сьогодні встановлює порядок проведення демонстрацій, є Указ, який було прийнято в 1988 році в СРСР (надалі – Указ 1988 року), який зазвичай не визнається українськими судами як такий, що підлягає до застосування. Тому, відповідно до статті 46 (обов'язкова сила рішень та їх виконання), Суд запропонував Україні терміново реформувати її законодавство й адміністративну практику з метою



визначення вимог до організації та проведення мирних демонстрацій, так само як і підстави для їх обмеження» [10].

У своєму рішенні Європейський суд із прав людини також послався на дані УГСПЛ щодо заборони мирних зібрань в Україні. Зокрема, Суд зазначив: «За даними Української Гельсінської спілки із прав людини в 2012 році українська влада намагалася обмежити мирних зібрань в 358 випадках і в 90% випадків їм це вдалося». Також суд послався на рішення апеляційного суду м. Києва, який визнав незаконним зобов'язання, яке встановила КМДА, попереджати про проведення мирних зборів за 10 днів (ця справа також була підтримана УГСПЛ) [10].

Взагалі Європейський суд стверджує, що дотримання в державі таких статей, як 10 (право на свободу вираження поглядів), 11 (право на мирні зібрання), 3 (право на вільні вибори) Протоколу № 1 є «лакмусовим папірцем демократичності держави». Суд також наголосив, що виникнення напруги та конфліктів – один із наслідків плюралізму, який і є, власне, виявом вільного обговорення політичних ідей. За таких обставин роль держави полягає не в тому, щоб усунути причину напруги, а з нею і плюралізм, а в тому, щоб забезпечити толерантність між різними політичними силами [11].

Ця позиція була відображена в рішенні Європейського Суду у справі «Алексеев проти Росії», де зазначалось: «Свобода зібрань, закріплена статтею 11 Конвенції про права людини і громадянина, захищає також демонстрацію, яка може драгувати чи ображати тих, хто виступає проти ідей чи вимог, на підтримку яких вона проводиться» [11]. При цьому у випадку, коли існує серйозна загроза насильницької контрдемонстрації, Суд надає урядам широкі можливості вибору засобів для мирного проведення таких заходів. Лише однієї вірогідності порушення порядку недостатньо для заборони заходу. Аналізуючи ситуацію, влада повинна оцінити потенційний масштаб загрози для того, щоб застосувати ресурси, необхідні для врегулювання небезпеки. Інакше, як вважає Суд, якби кожна вірогідність напруги між опозиційними групами під час демонстрацій була підставою заборонити такі демонстрації, суспільство було б позбавлене можливості чути різні думки щодо певних питань.

Вартим уваги є також рішення Суду у справі «Бічікі проти Туреччини», в якому зазначалось, що держава зобов'язана не лише захистити право на мирні зібрання, а й повинна утриматись від безпідставного непрямого обмеження цього права. Також Суд підкреслив, що обмеження права на мирні зібрання буде безпідставним, допоки воно не є «передбаченим законом», не переслідує одну чи більше легітимних цілей і не є «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення таких цілей [11].

Викликає здивування той факт, що такий багатий досвід європейської судової практики, а також українських судових рішень так і не був належним чином використаний для формування нормативно-правового регулювання права громадян на мирні зібрання в Україні.

Остання спроба врегулювати дане питання на законодавчому рівні в Україні була зроблена 16 січня 2014 року ухваленням Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб із приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» (№ 3893 від 16.01.2014 року), який, однак, був майже відразу скасований [2].

Запропоновані в законі поправки, що стосуються свободи мирних зібрань, передбачали наступне: а) відповідальність за порушення «встановленого порядку»; б) звільнення від кримінальної відповідальності за порушення закону, вчинені під час мирних зібрань; в) обмеження на носіння масок та одностроїв під час зібрань; г) свобода мирних зібрань і встановлення тимчасових конструкцій; д) свобода мирних зібрань і блокування доступу до об'єктів власності; е) свобода мирних зібрань і колони транспортних засобів.

Практично кожний із зазначених пунктів поправок із правової точки зору виявився порушенням тих чи інших норм національного й міжнародного права, що є яскра-



вим свідченням недопустимості формування правової бази країни з важливих питань на підставі політичних рішень та у складних політичних умовах відсутності консенсусу в суспільстві. На користь цієї думки свідчить і проведений Бюро демократичних ініціатив і прав людини ОБСЄ аналіз ухваленого закону.

Візьмемо для прикладу Розділ 1 Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян», який мав би передбачати внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення, в тому числі до статті 185-1 щодо порушення порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій [3].

У статті 185-1 не лише йдеться про порушення «встановленого порядку» організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій їх учасниками, а й зазначається окремо, що порушення полягає також у проведенні названих зібрань поблизу певних об'єктів [3]. Такими об'єктами є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, установи, підприємства, організації, житло чи інше володіння осіб.

Водночас незрозумілим є використанням терміну «біля» об'єктів, а власне перелік цих об'єктів практично унеможливує проведення такого роду зібрань будь-де.

Поправка до закону про використання наметів, предметів чи конструкцій, що використовуються як сцена, звукопідсилювальної апаратури є елементом реалізації права на мирні зібрання й загалом відповідає чинному законодавству та міжнародним стандартам. Водночас всупереч статті 39 Конституції, яка встановлює повідомний характер реалізації цього права, змінами передбачається необхідність отримання дозволу міліції на такі дії.

Вартим уваги є також нововведення щодо суворих адміністративних стягнень (до 15 діб адміністративного арешту) за використання під час мирних зібрань та інших масових заходів масок, шоломів та інших засобів, що перешкоджають ідентифікації особи під час проведення мирних зібрань, яке суперечить стандартам ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань.

Не можемо не погодитись із думкою європейських експертів про те, що автоматична заборона на носіння засобів, що перешкоджають ідентифікації особи, є непропорційним обмеженням дій учасників мирних зібрань.

Виходячи з викладеного, можемо стверджувати, що наразі українське законодавство так і не змогло визначити не лише ефективні, а й принаймні несуперечливі правові норми для регламентації права громадян на мирні зібрання.

На нашу думку, ключовою проблемою такої ситуації є те, що законодавець формулює відповідні законопроекти з необхідності чіткого передбачення винятків та окремих обмежень у законі щодо організації мирних зібрань замість того, щоб формулювати такі положення, спираючись на основний елемент поняття мирних зібрань – «мирний характер» таких зібрань. Із такої точки зору єдиним природним обмеженням дії свободи зібрань мав би стати елемент «мирного характеру» зібрання.

На практиці це мало б означати, що в разі, якщо національні органи влади матимуть достатні підстави вважати, що певні зібрання не відповідатимуть критеріям мирних, то обмеження на ці заходи, включаючи їх заборону, можуть бути виправданими. Однак якщо існує загроза того, що певні мирні зібрання можуть викликати заворушення, і цей процес знаходиться поза контролем організаторів відповідних заходів, то цей факт не можна вважати виправданням для обмеження свободи зібрань. До того ж не можна робити висновок про немирну природу зібрання, спираючись виключно на характеристику думок, які виражають учасники відповідного заходу.

Висновки. Наслідком недосконалого сучасного стану правового регулювання порядку організації і проведення мирних заходів є негативна практика правозастосування; правові норми не достатньо чітко сформульовані й неоднозначно тлумачаться суб'єктами відповідних правовідносин (у тому числі органами місцевого самоврядування), тож



за такої ситуації лише законодавче врегулювання порядку організації і проведення мирних заходів зможе усунути негативну практику, що склалася.

На нашу думку, вирішенню даного питання має слугувати застосування підходу, згідно з яким обмеження мирних зібрань виходять лише з розуміння поняття мирного характеру зібрання, а не з його атрибутів, місця та форми проведення.

Також важливим інструментом, який може суттєво допомогти у процесі підготовки нормативно-правового акта з регулювання питання реалізації свободи мирних зібрань, має стати узагальнення Верховним Судом України рішень судів у справах про обмеження права на мирні збори та демонстрації, що є нормальною практикою для багатьох європейських держав.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р. – К. : Велес, 2005. – 48 с.

2. Про внесення змін до Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» : Закон України № 3893 від 16.01.2014 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/731-18>.

3. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» : Закон України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/721-18>.

4. 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 р. № 4-рп/2001.

5. Публікація БДППЛ ОБСЄ «Свобода мирних зібрань – Туреччина». – 4 ст. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/fom/110884>.

6. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С. Шевчук. – К. : Реферат, 2006. – 848 с.

7. Nowak M. UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary (2nd rev. ed.) / Manfred Nowak. – Kehl am Rhein : Engel, 2005. – 1316 p.

8. Висновок БДППЛ ОБСЄ щодо законів України, ухвалених 16 січня 2014 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/uk/odihr/111372>.

9. Доповідь Комітету ООН з прав людини щодо ситуації з захистом прав людини в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kompravlud.rada.gov.ua/kompravlud/control/uk/publish/article;jsessionid=38EB553D61ADF5FD90EB3E71E6A72338?art_id=46771&cat_id=45376.

10. Справа Веренцова / Європейський суд із прав людини // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118393#>.

11. Рішення Європейського суду із прав людини // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw&c=#n1367580026604_pointer.

