



## ЩОДО ЗАВЧАСНОГО СПОВІЩЕННЯ ПРО ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

СКРОБАЧ Соломія Любомирівна - студентка другого курсу ОР «Магістр» юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 342.729

*В статті розглядається питання цільності удосконалення нормативно-правового регулювання порядку проведення мирних зібрань в частині визначення чітких строків повідомлення про проведення мирних заходів в законодавстві з метою забезпечення реалізації права на мирні зібрання.*

*Ключові слова: мирні зібрання, завчасне сповіщення, строки повідомлення, порядок проведення мирних заходів.*

### Постановка проблеми

Стаття 39 Конституції України передбачає право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації [1]. Українські парламентарі задля гарантування положень Конституції неодноразово робили спроби прийняття закону, який би регламентував порядок проведення мирних зібрань і підстави обмеження права збиратися мирно.

Так, у 2005 і 2007 роках розглядалися проекти Закону про свободу мирних зібрань, у 2008 і 2012 роках намагались прийняти ідентичні законопроекти – про порядок організації і проведення мирних заходів, у 2013 році подавався проект Закону про свободу мирних зібрань, у 2015 році почали розглядати два проекти – основний та альтернативний, – про гарантії свободи мирних зібрань, у листопаді 2016 їх було включено до порядку денного [2].

Дивлячись на таку цікаву хронологію розгляду, виникає питання: навіщо товк-

ти воду в ступі? Чи справді існує нагальна потреба прийняття такого закону?

### Аналіз останніх досліджень та публікацій

У науковій літературі порядку проведення мирних зібрань приділяли увагу О.В. Васьковська, І.В. Валюшко, М.М. Денісова, О.І. Клименко, Р.С. Мельник, О.С. Шкарнега та ряд інших вчених.

Так, І. Валюшко вважає, що нормативно-правова база, яка регулює право збиратися мирно, є неповною та недосконалою в Україні. [3, с. 46] На думку О. Шкарнеги, варто прийняти спеціальний закон «Про мирні зібрання», при цьому за основу взяти законопроект «Про гарантії свободи мирних зібрань» №3587 від 07.12.2015 року. [4, с. 209]

Не зосереджуючись на всіх упущених аспектах регулювання порядку проведення мирних зібрань, хочеться звернути увагу на питання строків сповіщення про проведення мирних заходів.

Тому **метою написання** даної статті є наступне: провести аналіз застосування на практиці положення Конституції України щодо завчасного сповіщення про мирне зібрання та доцільності визначення чітких строків сповіщення на рівні закону.

### Виклад основного матеріалу

У статті 39 Конституція України передбачає, що про проведення мирних заходів

завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. При цьому орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування не вправі заборонити проведення мирного зібрання, оскільки обмеження щодо реалізації права можуть встановлюватись лише судом і лише в інтересах національної безпеки і громадського порядку [1].

Тобто Конституція України не тільки надає громадянам право збиратися мирно, а й певною мірою передбачає механізм реалізації цього права і його можливого обмеження.

У 2005 році було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України, в статтях 182 і 183 якого регламентувались питання особливостей проваджень про обмеження чи усунення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання: строк розгляду, підстави та спосіб обмеження [5].

Основна проблема, яка виникає при врегулюванні порядку проведення мирних зібрань, – це, власне, межі втручання у права людини: по-перше, яким чином врегулювати проведення, щоб не позбавити особу права, гарантованого Конституцією; по-друге, проводити мирне зібрання потрібно таким чином, щоб запобігти обмеженню чи порушенню прав інших осіб, які не є учасниками мирного зібрання.

У керівних принципах ОБСЄ зі свободи мирних зібрань вказується: «Оскільки право на свободу мирних зібрань відноситься до основних прав, його реалізацію необхідно забезпечити без регулювання у тій мірі, в якій це можливо». [6, 19]

У той же час для реалізації права осіб збиратися мирно деякі аспекти потребують законодавчого регулювання: досить часто на практиці не вдавалось повною мірою реалізувати право, передбачене статтею 39 Конституції України, у зв'язку з нечіткістю визначення строків повідомлення про проведення зібрання.

Зокрема, Конституція передбачає, що повідомлення про проведення мирного заходу повинне бути завчасним. У 2001 році Конституційний Суд України у рішенні у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання зазначив, що

конкретні строки проведення є предметом законодавчого регулювання. [7] І це, справді, так, зважаючи на те, що права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод визначаються виключно законами відповідно до статті 92 Конституції України. [1]

Станом на сьогодні жодним законом не визначено конкретні строки повідомлення, а термін «завчасно» породжує невизначеність у правовідносинах, тому що і громадянами, і органами місцевого самоврядування розуміється і тлумачиться по-різному.

Так, відповідно до Рішення Київської міської ради від 24 червня 1999 року №317/418 «Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру» організаторами недержавних масових заходів не пізніше ніж за 10 днів до проведення подається письмове повідомлення до виконавчого органу Київської міської Ради. [8] Згідно з пунктом 5 Положення про проведення масових заходів у м. Дніпропетровську, затвердженого рішенням виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради від 10.07.2008 повідомлення про проведення масового заходу подається організаторами завчасно, у розумний строк, але не пізніше як за 10 днів, не враховуючи офіційні вихідні та святкові дні. [9] Відповідно до Положення про мирні громадські акції у місті Тернополі, затвердженого рішенням Тернопільської міської ради від 31.01.2014 року, повідомлення про проведення мирних масових заходів подається завчасно, але не пізніше як за 24 години до проведення. [10]

Таким чином в органів місцевого самоврядування далеко не однакові погляди на так звану «завчасність», а тому гарантії реалізації права збиратися мирно для мешканців різних міст – різні. Ще й до того виникає питання щодо законності таких рішень міських рад та їх виконавчих органів, зважаючи на те, що права і свободи людини і громадянина повинні визначатися виключно законами.

Для порівняння: «The Public Order Act» 1986, що регулює порядок проведення мирних заходів у Великій Британії, визначає, що письмове повідомлення подається до поліції не пізніше 6 днів перед днем проведення публічних зібрань [11]; Закон Польської Республіки «Prawo o zgromadzeniach» передбачає, що повідомлення подається не раніше 30 днів і не пізніше 6 днів перед запланованою датою проведення [12]. Варто згадати, що у грудні 2016 року у Польщі відбулось ряд протестів з метою запобігти внесенню змін до вищезгаданого закону [13].

Як зазначає Р. Мельник, оскільки строк завчасного сповіщення не є чітко визначеним в Україні, суб'єкти публічної влади отримують «значні межі адміністративного розсуду, якими вони не завжди користуються безсторонньо, обґрунтовано та виважено, внаслідок цього останніми роками спостерігається стійка тенденція до протиправного обмеження права громадян на свободу мирних зібрань» [14, с. 8].

Так, 27 квітня 2016 року Виконавчий комітет Херсонської міської ради звернувся до адміністративного суду з позовом, у якому просив заборонити проведення масового заходу у формі мітингу із використанням технічних засобів, у тому числі звукопідсилювальної апаратури біля Херсонської обласної державної адміністрації. Позовні вимоги мотивовані тим, що повідомлення про проведення масового заходу надано до міської ради з порушенням чинного законодавства, оскільки фактично позбавляє позивача можливості виконати свої обов'язки щодо забезпечення громадського порядку під час проведення таких заходів, що може спричинити загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. Зокрема, повідомлення було подано 20.04.2016, а захід заплановано на 28.04.2016. [15]

Зрозуміло, що такого роду позов є безпідставним: по-перше, Конституція передбачає, що заборона на проведення мирного зібрання можлива лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку, а несвоєчасне сповіщення не є підставою для обмеження реалізації права;

по-друге, законодавство не визначає чітких строків «завчасного» повідомлення.

Водночас звернення до судів з позовом про обмеження реалізації права на мирні зібрання через порушення строків подання повідомлення про проведення заходів, визначених рішеннями місцевих органів влади, є поширеним явищем.

Варто також звернути увагу на те, що доволі часто «сповіщення про проведення мирного заходу» розуміється місцевими органами як дозвіл, оскільки вони відмовляють у реєстрації повідомлення на підставі того, що останнє подано пізніше визначеного актом органу місцевого самоврядування строку; більше того, в актах місцевого самоврядування надається перелік підстав для відмови у проведенні заходів.

Так, у вже згаданому Рішенні Київської міської ради від 24 червня 1999 року №317/418 «Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру» у пункті 3 зазначається: «Посадові особи у дводенний термін (не враховуючи офіційних вихідних та святкових днів) розглядають повідомлення і повідомляють про прийняте рішення заінтересованих осіб» [8]. Хоча обов'язком міської ради є реєстрація повідомлення і ймовірне звернення до суду в разі наявності обставин, передбачених частиною другою статті 39 Конституції України.

Отже, надане органам місцевого самоврядування, виконавчим органам та судам право адміністративного розсуду, без встановлення меж такого розсуду, у ряді випадків призводить до сваволі, що, безумовно є перешкодою для реалізації права збиратися мирно.

Окрім цього, є й інша сторона медалі: чи то побоюючись заборони на проведення зібрання, чи користуючись недоліками законодавства, організатори мирних заходів подають сповіщення безпосередньо перед їх початком, що взагалі не дозволяє органам влади і місцевого самоврядування забезпечити їх проведення.

Оскільки неповідомлення про проведення мирного заходу не є підставою для його заборони, то бувають також випадки, коли учасники мирних зібрань зловживають своїми правами: хоча переважно громадянам для реалізації їх права не потрібна допомога суб'єктів публічної влади, але досить часто організатори таких мирних зібрань не дбають про інтереси інших осіб, які не є учасниками мирного зібрання. Так, наприклад, у разі проведення маршу кількома вулицями чи перекриття автомобільної дороги безперечно будуть створені перешкоди для водіїв. Якщо завчасно повідомити про такі заплановані заходи, то суб'єкти публічної влади матимуть змогу організувати об'їзди для транспорту, тим самим зможуть забезпечити безпеку руху і мінімальну затримку осіб, які не є учасниками зібрання.

Тому, безперечно, визначення чітких строків повідомлення про проведення мирного зібрання повинне служити гарантією як для учасників самого зібрання, так і для всіх інших осіб, права яких не повинні бути порушені.

Якщо говорити про максимально можливий строк завчасного сповіщення, то варто скористатись досвідом і практикою інших держав та не приймати повідомлення раніше 1 місяця до дня проведення заходу.

Інше питання полягає в тому, який кінцевий час повідомлення передбачити в законодавстві. У згаданому Рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року зазначається: «Тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій ... Упродовж цього строку зазначені органи мають здійснити і ряд підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей. У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масо-

вих зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення тощо. Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань» [7].

У частині 4 статті 182 Кодексу адміністративного судочинства записано, що «адміністративна справа про обмеження права на мирні зібрання вирішується судом протягом трьох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за три дні до проведення відповідних заходів – невідкладно» [5].

Тобто, кінцевий час повідомлення повинен дорівнювати часу підготовки мирного заходу органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування. По-перше, після реєстрації сповіщення необхідно повідомити департамент чи інший структурний підрозділ, який відповідає за проведення мирних заходів, працівники якого, у свою чергу, повинні вирішити разом з організаторами ряд питань (наприклад, забезпечення чергування машини «Швидкої допомоги» при значній кількості учасників мітингу, прибирання сміття після проведеного заходу тощо [16, с. 14]), окрім цього потрібно повідомити правоохоронні органи про проведення заходу для забезпечення безпеки останніми (кількість працівників правоохоронних органів повинна бути достатньою для забезпечення безпеки і ні в якому разі не надмірною), в ряді випадків слід ужити заходів до безперешкодного проходу чи проїзду.

Таким чином видається, що оптимальним варіантом кінцевого часу повідомлення, достатнім для суб'єктів публічної влади і мінімальним для учасників мирних зібрань є три дні без урахування святкових та вихідних днів.

При цьому потрібно пам'ятати, що не забороненими будуть і спонтанні зібрання, в той же час не слід зловживати правом, і якщо мирний захід є запланованим, про нього слід сповіщати.

### Висновки

1. Конституція України передбачає, що про проведення мирного зібрання слід завчасно сповіщати органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, при цьому станом на сьогодні на практиці не існує єдиного підходу щодо розуміння строків завчасного повідомлення. 2. Оскільки завчасне сповіщення не повинне бути обтяженням для учасників мирного зібрання, то кінцевий час повідомлення про проведення заходу повинен дорівнювати часу здійснення органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування дій щодо гарантування реалізації права збиратися мирно. 3. Оскільки ряд масових заходів потребує тривалої підготовки, то про них варто повідомляти раніше кінцевих строків, при цьому для забезпечення визначеності у роботі органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування у законодавстві слід також закріпити, з якого часу до дня проведення мирного зібрання можна подавати повідомлення відповідним органам.

### Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2>.
3. Валюшко І.В. Проблеми законодавчого регулювання свободи мирних зібрань громадян в Україні / І.В. Валюшко // Стратегічні пріоритети. – 2009. – №4(13). – С.46-52.
4. Шкарнега О. С. Провадження у справах щодо реалізації права на мирні зібрання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шкарнега Олена Святославівна. – Одеса, 2016. – 210 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
6. Руководящие принципы по свободе мирных собраний: Издание 2-е. – Варшава, 2010 – 194 с.
7. 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): Рішення Конституційного Суду України від 19.04.2001 №4-рп/2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
8. Рішення Київської міської ради від 24 червня 1999 року N 317/418 Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/988630AC34D6FB2FC22573C0004CA97F?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/988630AC34D6FB2FC22573C0004CA97F?OpenDocument).
9. Рішення виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради від 10.07.08 № 1966 Про затвердження Положення про проведення масових заходів у м. Дніпропетровську. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprograda.gov.ua/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-provedennya-masovih-zahodiv-u-m-dniproretrovsku>.
10. Рішення Тернопільської міської ради від 31.01.14 №6/44/130 Про затвердження Положення мирні громадські акції у м.Тернополі. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.irf.ua/about/news\\_new/svoboda\\_chi\\_khaos\\_mirni\\_zibrannya\\_v\\_ukraini/](http://www.irf.ua/about/news_new/svoboda_chi_khaos_mirni_zibrannya_v_ukraini/).
11. Public Order Act 1986 // legislation.gov.uk (delivered by The National Archives). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64/part/II>.
12. Prawo o zgromadzeniach: Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. // Kancelaria Sejmu.

---

---

### АНОТАЦІЯ

*У статті розглядається питання доцільності удосконалення нормативно-правового регулювання порядку проведення мирних зібрань у частині передбачення чітких строків сповіщення про проведення мирних заходів з метою гарантування реалізації права на мирні зібрання та формування єдиних підходів до розуміння завчасності сповіщення.*

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/HP/Downloads/D20151485L%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/HP/Downloads/D20151485L%20(2).pdf).

13. Cyrankiewicz M. Nowelizacja ustawy Prawo o zgromadzeniach: Reglamentacja wolność wiesowania. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rp.pl/Bezpieczenstwo/312049969-Nowelizacja-ustawy-Prawo-o-zgromadzeniach-Reglamentacja-wolnosc-wiesowania.html#ap-2>.

---

---

### SUMMARY

*The article examines the feasibility of determination clear terms of providing notification on holding peaceful actions in legislation in the purpose of forming common approaches to understanding timely notification.*

14. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. – К., 2015. – 168 с.

15. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 27 квітня 2016 року у справі №821/582/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57429117>.

16. Посібник громадського спостерігача за мирними зібраннями / за заг. ред. О. Мартиненка; Центр Громадян. Свобод. – К. : Четверта хвиля, 2013. – 102 с.