



Олександр Клименко,
кандидат юридичних наук,
заступник директора
Департаменту забезпечення взаємодії
з Верховною Радою України та регіонами
Секретаріату Кабінету Міністрів України

УДК 342

СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті проаналізовано проблеми реалізації свободи мирних зібрань. Висвітлено можливість органів місцевого самоврядування в межах повноважень установлювати механізми реалізації права, передбаченого ст. 39 Конституції України. Визначені недоліки чинного законодавства та обґрунтовано, що основною проблемою у сфері забезпечення свободи мирних зібрань є прийняття необхідного закону.

Ключові слова: мирні зібрання, органи місцевого самоврядування, конституційне право на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації.

Відповідно до ст. 39 Конституції України «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. 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» [1].

Згідно з частинами 2, 3 ст. 8 Основного Закону, «Конституція України має найвищу юридичну силу. Норми Конституції України є нормами прямої дії». Тобто вони застосовуються безпосередньо, незалежно від того, чи прийнято для їхнього розвитку відповідні закони або інші нормативно-правові акти. Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і де-

монстрації є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо. При здійсненні цих прав і свобод не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей. За Конституцією України (ч. 1 ст. 68) «Кожен зобов'язаний неухильно дотримуватися Конституції та законів України». Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України, «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України» [6, с. 135].

У вітчизняній науковій літературі аналізу питання реалізації громадянами права на проведення мирних зібрань останнім

часом приділяється значна увага, оскільки його реалізація є важливою умовою існування громадянського суспільства та демократичних основ державного ладу. У різні роки дослідженням цього проблемного питання займалися такі науковці, як І. Валюшко, Є. Захаров, А. Олійник, М. Колеснікова, Т. Фулей, В. Чемерис, В. Яворський та ін.

Праці зазначених учених мають вагоме значення для юридичної науки, водночас проблема визначення напрямів удосконалення законодавства щодо реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій далека від остаточного вирішення.

Однак на сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, який би регламентував механізм реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій. При цьому необхідність прийняття відповідного закону, який би регламентував суспільні відносини у сфері реалізації громадянами права збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, обумовлена як ч. 2 ст. 39 Конституції України, так і положенням п. 1 ст. 92 Конституції України, відповідно до якого виключно законами України визначаються права й свободи людини й громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина. На нагальну необхідність законодавчого регулювання суспільних відносин у відповідній сфері звертав увагу в своїх рішеннях як Конституційний Суд України, так і Європейський суд з прав людини. Тому актуальність прийняття відповідного законодавчого акта не викликає сумнівів [2].

Першим аспектом реалізації передбаченого ст. 39 Конституції України права є питання про те, в який спосіб має бути визначено механізм реалізації конституційного права на мирні збори. Норма ч. 2 ст. 39 Конституції України передбачає: обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватись судом «відповідно до закону» й 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. Необхідність законодавчого

регулювання механізму реалізації та обмеження права на мирні збори підтвердив також Конституційний Суд України у Рішенні від 19 квітня 2001 р. № 4-РП/2001 [3] (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). У мотивувальній частині згаданого Рішення Конституційний Суд чітко вказав на спосіб деталізації права на мирні збори: «Виходячи з положень п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законами визначаються права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод і що лише судом відповідно до закону може встановлюватись обмеження щодо реалізації права громадян на проведення масових зібрань (ч. 2 ст. 39), Конституційний Суд України дійшов висновку, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання».

Окрім того, розроблення й прийняття закону, який би регулював суспільні відносини у сфері реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, є важливим. На легальному рівні доцільно закріпити права й обов'язки організаторів і учасників мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, повноваження органів публічної адміністрації, місцевого самоврядування та працівників правоохоронних органів під час проведення такого виду заходів, а також визначити підстави для обмеження права на такі зібрання.

При цьому під час розробки закону про організаційно-правовий механізм реалізації громадянами права на проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, доцільно врахувати такі ключові аспекти:

1. Слід закріпити законодавче визначення таких понять, як «мирні збори», «одночасні мирні збори», «демонстрація», «мітинг», «похід», «спонтанні мирні збори».

2. Організатори та учасники мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій повинні мати право на забезпечення громадського порядку під час проведення

таких заходів, на відшкодування матеріальної й моральної шкоди, заподіяної їм під час таких заходів, а також на захист від незаконного переслідування й покарання.

3. Відповідно до міжнародних норм щодо організації мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій у вітчизняному законодавстві має бути закріплена правова норма про презумпцію на користь їх проведення.

4. Обмеження реалізації права на мирні збори, мітинги, походи й демонстрації не можуть бути передбачені в різних законах, а мають бути передбачені лише в спеціальному законі.

5. На практиці широко застосовуються спонтанні мирні збори, мітинги, походи й демонстрації, а тому є необхідність законодавчого закріплення можливості їх проведення.

6. Передбачити законодавчу заборону винагороджувати громадян за їхню участь у мирних зборах, мітингах, походах і демонстраціях шляхом надання їм коштів, матеріальних цінностей, послуг тощо.

7. Закріпити законодавче положення, що не може бути організатором мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій: 1) особа, визнана судом недієздатною чи обмежено дієздатною; 2) особа, яка перебуває в місцях позбавлення волі; 3) особа, яка має не зняту або непогашену судимість за вчинення умисного злочину; 4) неповнолітня особа; 5) працівник органу публічної адміністрації, правоохоронного органу, органу місцевого самоврядування.

8. Учасникам мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій з метою запобігання вчинення злочинів має бути заборонено: а) приховувати своє обличчя, зокрема використовувати маски, засоби маскування, інші предмети, спеціально призначені для ускладнення встановлення особи; б) мати при собі зброю або предмети, які використовуються як зброя, вибухові та легкозаймисті речовини.

9. З метою ефективного визначення сил і засобів, які необхідні для забезпечення громадського порядку під час проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, доцільним є законодавче закріплення строків про проведення та-

кого виду публічних заходів. На сьогодні в рішенні Конституційного Суду України з приводу строків повідомлення про проведення мирного заходу досить абстрактно зазначено, що положення ч. 1 ст. 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто в прийнятні строки, які передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією й 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 [4].

У чинному законодавстві також варто передбачити положення, відповідно до якого організатор мирного збору, мітингу, походу й демонстрації може оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, якщо такі рішення, дії чи бездіяльність створюють перешкоди або втручаються в проведення такого публічного заходу.

Іншим аспектом правила про законодавчий предмет регулювання свободи мирних зібрань в Україні є питання про можливість органів місцевого самоврядування в межах власних повноважень установлювати механізми реалізації права, передбаченого ст. 39 Конституції, оскільки непоодинокі випадки, коли органи місцевого самоврядування приймають рішення, якими затверджують порядок проведення мирних зібрань на території відповідної громади. Очевидно, що в такій ситуації потрібно з'ясувати два питання: по-перше, чи мають право органи місцевого самоврядування визначати порядок реалізації свободи мирних зібрань, якщо немає спеціального закону; по-друге, чи може такий порядок мати

тимчасовий характер до прийняття спеціального закону.

Відповідь на перше питання можна отримати із судової практики, оскільки у 2012 р. було прийнято судове рішення, яке, на наш погляд, є показовим прикладом застосування правила про законодавчий предмет свободи мирних зібрань. Так, у справі за позовом прокурора м. Херсона до Херсонської міської ради про визнання нечинним рішення ради № 1140 від 24 березня 2006 р. «Про затвердження порядку організації та проведення в м. Херсоні зборів, мітингів, походів і демонстрацій» Херсонським окружним адміністративним судом було винесено постанову від 18 вересня 2012 р. (набрала законної сили), якою визнано незаконним та таким, що не відповідає Конституції України, зазначене рішення ради [5].

Під час винесення цього судового рішення Судом зазначено, що ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» містить перелік питань, вирішення яких належить до компетенції міськради, однак означений перелік не дає права міськраді вирішувати питання щодо врегулювання порядку організації та проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. При цьому Суд констатував, що Закон України «Про місцеве самоврядування» взагалі не наділяє міськради повноваженнями врегулювати порядок організації та проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Згідно з нормами ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування» до повноважень виконавчих органів 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 під час їх проведення громадського порядку. Тобто для вирішення таких питань виконками мають керуватися виключно законом, який би врегулював питання, пов'язані з проведенням мирних зібрань. Оскільки на момент прийняття рішення у зазначеній справі такого закону не було, орган місцевого самоврядування не мав можливості здійснювати нормативне регулювання питань проведення мирних зібрань.

Також Херсонський окружний адміністративний суд визначив, що оскільки порядок здійснення права на свободу мітингів, демонстрацій і мирних зборів та порядок і підстави обмеження цього права законами України не врегульовано, у міськради не було передбачених ч. 2 ст. 39 Конституції України та ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод підстав для втручання в права, гарантовані цими нормами. У розумінні ст. 22 Конституції України прийняття спірного Порядку є обмеженням прав громадян, оскільки даний Порядок вказує на бажаний характер поведінки особи й уповноважує її діяти певним чином, зокрема утриматись від проведення масових зібрань в одних визначених рішеннями місцях і вжити заходів до їх проведення в інших визначених рішеннями місцях [5].

Однак з цього приводу судова практика містить неоднакові підходи. Так, у справі за позовом Київської міської державної адміністрації до низки громадських організацій про обмеження реалізації права на мирні зібрання Київським апеляційним адміністративним судом було винесено постанову від 16 травня 2012 р., якою скасовано постанову суду першої інстанції щодо обмеження проведення мирних заходів [7]. У цій справі Київським апеляційним адміністративним судом було винесено окрему ухвалу від 16 травня 2012 р., якою доведено до відома Київської міської ради про необхідність привести у відповідність до ст. 39 Конституції України Порядок організації та проведення в м. Києві недержавних масових заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, прийнятий рішенням Київської міської ради від 24 червня 1999 р. № 317/418 [8].

Однак Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 23 січня 2013 р. названу окрему ухвалу було скасовано. При цьому в мотивувальній частині ухвали від 23 січня 2013 р. міститься суперечливий висновок щодо правила про законодавче регулювання права на мирні зібрання. З одного боку, Вищим адміністративним судом України підтверджено, що визначення конкретних строків

завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання. Однак поряд із таким твердженням у наступному абзаці ухвали Вищий адміністративний суд зазначає: «Оскільки, на теперішній час, законодавчо не встановлені строки подання заяви про проведення мирних зібрань, позивач у своїй діяльності щодо забезпечення недержавних масових громадських заходів правомірно керується Порядком організації та проведення в м. Києві недержавних масових заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, в якому зазначено строк подачі повідомлення про вжиття таких заходів за 10 днів до їх проведення, про що організаторами повідомляється виконавчий орган Київської міської ради» [9].

Описані в дослідженні проблеми правового регулювання свободи мирних зібрань є перешкодою для належної реалізації передбаченого ст. 39 Конституції України права, більше того, щодо цієї проблеми Україна нещодавно отримала офіційну реакцію Європейського суду з прав людини. У Рішенні по справі «Веренцов проти України» суд зазначив, що свободу мирних зібрань необхідно забезпечити конституційними гарантіями, котрі мають передбачати, як мінімум, наявність права і зобов'язання щодо його захисту. Крім того, в Конституції слід передбачити положення, що гарантує спра-

ведливість процедур визначення встановлених у них прав. Водночас у положеннях Конституції неможливо передбачити конкретні деталі або процедури, внаслідок чого загальні положення Конституції відкривають можливість для зловживання й дають владі не виправдано широку свободу дій [10].

У названій справі Європейський суд установив порушення статей 11 і 7 Конвенції, які впливають із прогалин у законодавстві, яке стосується свободи зібрань, і залишаються в українській правовій системі протягом понад двох десятиліть. Під час виявлення недоліків у національній правовій системі практика Суду полягає в тому, щоб визначити їх джерело для надання допомоги Договірним державам у пошуку належного рішення і Комітету міністрів у здійсненні нагляду за виконанням постанов. Беручи до уваги структурну природу проблеми, розкритої у цій справі, Суд підкреслив необхідність термінових конкретних реформ у законодавстві України та адміністративній практиці з метою приведення цього законодавства та практики у відповідність до висновків Суду в цій постанові й забезпечення їх відповідності вимогам статей 7, 11 Конвенції.

Таким чином, основною проблемою у процесі реалізації передбаченого ст. 39 Конституції України права на свободу мирних зібрань є відсутність спеціального закону про механізм реалізації та обмеження цього права.

ПРИМІТКИ

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про свободу мирних зібрань» від 4 липня 2013 р. № 2508а [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1875>.
3. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-РП/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28. — Ст. 1379.
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 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28. — Ст. 1379.
5. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 18 вересня 2012 р. по справі № 2-а-2651/12/2170 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26124845>.

6. Клименко О. І. Поняття конституційного права громадян на мирні зібрання [Електронний ресурс] / О. І. Клименко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2012. — № 6. — С. 134—141. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2012_6_20.

7. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 16 травня 2012 р. по справі № 2а-17669/11/2670 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24403870>.

8. Окрема Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 16 травня 2012 р. по справі № 2а-17669/11/2670 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24403908>.

9. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 23 січня 2013 р. по справі № 2а-17669/11/2670 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29023687>.

10. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р. (Скарга № 20372/11) [Електронний ресурс] // Європейський суд з прав людини. — Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118393>.

Клименко Александр. Свобода мирных собраний в Украине: правовые проблемы реализации.

В статье проанализированы проблемы реализации свободы мирных собраний. Освещена возможность органов местного самоуправления в пределах полномочий устанавливать механизмы реализации права, предусмотренного ст. 39 Конституции Украины. Определены недостатки действующего законодательства и обосновано, что основной проблемой в сфере обеспечения свободы мирных собраний является принятие необходимого закона.

Ключевые слова: мирные собрания, органы местного самоуправления, конституционное право на мирные собрания, митинги, походы и демонстрации.

Klymenko Alexander. Freedom of peaceful assembly in Ukraine: legal problems of implementation.

The article analyzes the problem of the freedom of peaceful assembly. Deals with the possibility of local government within the authority to establish the right mechanisms under Art. 39 of the Constitution of Ukraine. Identified shortcomings of current legislation and justified that the main problem in the area of ??freedom of peaceful assembly is to adopt the necessary laws.

Key words: free assembly, local government, constitutional right to peaceful assembly, rallies, and demonstrations.