

УДК 342.7

А. ГЛУЩЕНКО,
*магістрант спеціальності «Правознавство»
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

У статті розглянуто законодавчо закріплене поняття мирних зібрань та наведено перелік недоліків законодавства, що несприятливо впливають на створення реальних умов для прояву громадянської активності населення, його вільного волевиявлення, зокрема шляхом проведення мирних зібрань. Також автором надаються основні рекомендації щодо створення сприятливого правового середовища для розвитку мирних зібрань в Україні.

Ключові слова: мирні зібрання, збори, мітинг, обмеження щодо реалізації права громадян на мирні зібрання, свобода мирних зібрань.

Мирні зібрання є одним із засобів відстоювання людиною і громадянином своїх прав, свобод та інтересів у демократичному суспільстві. Право громадян на свободу мирних зібрань в Україні гарантується та захищене державою, яка зобов'язана забезпечити його ефективну реалізацію.

Право громадян України на мирні зібрання гарантується Конституцією України, згідно з частиною першою статті 39 якої вони 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.

Частиною другою цієї статті встановлено, що 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 [5].

Тлумачення приписам частини першої статті 39 Конституції України надано Конституційним Судом України у Рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 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).

Так, у названому Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що положення частини першої статті 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 у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 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.

Крім того, Конституційний Суд України вказав, що визначення конкретних строків вчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання [10].

Сьогодні відсутність правового врегулювання масових заходів призводить до численних зловживань, порушень прав громадян на реалізацію права на мирні зібрання і необхідного втручання з боку органів влади у проведення зібрань громадян.

Свобода мирних зібрань захищається статтею 11 Європейської Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод», згідно з якою кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами та не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [4].

Обмеження щодо реалізації цього права може бути встановлене тільки судом, у зв'язку з чим забезпечення гарантованого державою права на мирні зібрання значною мірою покладатися на суд.

Мирні зібрання можна розтлумачити як масові заходи громадян, відкриті й доступні кожному, хто бажає взяти у них участь. Мирні заходи найчастіше проводяться з метою вираження ставлення тих чи інших груп, об'єднань громадян до суспільних явищ та проблем, привернення уваги органів влади до них та є однією із форм безпосередньої демократії. Основною рисою мирних зібрань є мирний характер їх проведення.

За характером, метою, місцем проведення розрізняють різні форми мирних зібрань.

Щодо визначення форм та видів мирних зібрань у національному законодавстві, то необхідно зазначити, що залежно від поставленої мети та методів проведення масові заходи громадян поділено на кілька категорій Статутом патрульно-постової служби міліції України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 1994 року № 404. Так, відповідно до підпунктів 332–336 пункту 4 розділу XV цього Статуту:

– збори – це спільна, спеціально організована невелика присутність громадян у громадському або іншому місці, викликана необхідністю обговорення різних політичних, соціальних, економічних, культурних та інших проблем;

– мітинг – масові збори з питань злободенних, переважно політичних питань, які проводяться, як правило, на вулицях, майданах, стадіонах, парках. Неодмінні атрибути мітингу – масова аудиторія, промовці, лозунги, прапори, заклики (усні, друковані, письмові);

– демонстрація – масове знаходження громадян з приводу висловлення будь-яких громадсько-політичних настроїв, в тому числі з питань протесту або незгоди будь з чим. (Цей захід може проявлятися також у проступку однієї особи, здійсненні нею вчинку з метою підкреслення свого відношення до будь-якої події чи посадової особи тощо);

– вуличний похід проводиться з тією ж метою, що і демонстрація, мітинг, однак відрізняється меншою динамікою, відсутністю мітингово-демонстраційної атрибутики;

– пікетування – форма демонстрації, під час якої виставляються представники будь-де, наприклад, перед будинками об'єднань, підприємств з метою висловлення протесту проти чого-небудь, для забезпечення охорони на місці проведення страйку або демонстрації [1; 5].

Цивільний кодекс України, зокрема його стаття 315, передбачає право фізичних осіб на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо. Відповідно до частини другої цієї статті обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися судом відповідно до закону [11].

Здійснення повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян під час проведення мирних зібрань Законом України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» покладено на органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до підпункту 3 пункту «б» частини першої статті 38 названого Закону 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 [7].

Забезпечення виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної

влади; забезпечення здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю у межах адміністративно-територіальної одиниці покладається також Законом України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» на місцеві державні адміністрації [8; 16].

Отже, виконавчі комітети місцевих рад народних депутатів, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження щодо організації та контролю за забезпеченням охорони громадської безпеки, громадського порядку під час проведення мирних зібрань, органи міліції безпосередньо забезпечують громадський порядок, безпеку дорожнього руху, безпеку громадян тощо на таких заходах.

Встановити обмеження щодо реалізації права громадян на мирні зібрання може лише суд, якому надано такі повноваження відповідно до Конституції України, 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; 2].

Згідно з частиною першою статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України органи виконавчої влади, місцевого самоврядування звертаються з позовною заявою про заборону проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо) до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням. Закон не встановлює конкретного строку звернення з такою заявою до суду, однак обумовлює негайне звернення до суду після одержання повідомлення про проведення масового заходу [2].

Організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань відповідно до частини першої статті 183 Кодексу адміністративного судочинства України має право звернутися з позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів, до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів [2].

Законодавством України встановлено відповідальність за порушення права на мирні зібрання.

Стаття 185-1 Кодексу «Про адміністративні правопорушення» встановлює адміністративну відповідальність за порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Адміністративна відповідальність передбачена також і для посадових осіб [3]. Зокрема стаття 185-2 Кодексу «Про адміністративні правопорушення» передбачає, що надання посадовими особами для проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій приміщень, транспорту, технічних засобів або створення інших умов для організації і проведення зазначених заходів тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [3].

Кримінальна відповідальність встановлена у випадку, якщо мирне зібрання втратило свій мирний характер і переросло у масові заворушення. Так, стаття 294 Кримінального кодексу України передбачає, що організація масових заворушень, що супроводжувалися насильством над особою, погромами, підпалами, знищенням майна, захопленням будівель або споруд, насильницьким виселенням громадян, опором представникам влади із застосуванням зброї або інших предметів, які використовувалися як зброя, а також активна участь у масових заворушеннях караються позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років [6].

Кримінальна відповідальність встановлена також у випадку заклику до вчинення дій, що загрожують громадському порядку. Так, відповідно до статті 295 Кримінального кодексу, передбачена відповідальність за публічні заклики до погромів, підпалів, знищення майна, захоплення будівель чи споруд, насильницького виселення громадян, що загрожують громадському порядку, а також розповсюдження, виготовлення чи зберігання з метою розповсюдження матеріалів такого змісту [6].

Особи, винні у блокуванні транспортних комунікацій, яке порушило нормальну роботу транспорту або створювало небезпеку для життя людей, а також захоплення вокзалу, аеродрому, порту, станції або іншого транспортного підприємства, несуть кримінальну відповідальність відповідно до статті 279 Кримінального кодексу [6].

А, наприклад, відповідальність за перешкоду мирним зібранням з боку влади не встановлена. У законодавстві, яке регулює питання свободи зібрань, також не передбачена відповідальність за використання сили, яка не пропорційна діям мітингуючих, і на законодавчому рівні влада не гарантує, що міліція має використовувати силу пропорційно і лише в крайніх випадках. Звісно, деякі такі положення містяться у законодавстві про міліцію, але, як показує практика, їх не достатньо для забезпечення належної реалізації прав мітингуючих.

Закону, який стосується права на мирні зібрання, в Україні не прийнято, хоч спроб його прийняття було декілька. Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на необхідності прийняття відповідного законодавства в Україні, але – виглядає так, що Україні «зручніше» без такого закону. Таким чином, сьогодні на законодавчому рівні не врегульовано правила для всіх учасників мирних зібрань, в тому числі для працівників правоохоронних органів, не передбачено чітких правил та вичерпного переліку підстав для втручання у реалізацію права на мирні зібрання, не встановлено жорстких правил, що регламентували б застосування спецзасобів під час припинення зібрань тощо.

Історія розгляду законопроектів про мирні зібрання також показує, що на законодавчому рівні часто вживаються спроби встановити межі права на мирні зібрання, без регулювання питання законодавчих гарантій цього права. Такими гарантіями реалізації права на мирні зібрання мали б бути:

- вичерпний перелік місць, де проведення зібрання не допускається, для унеможливлення неправомірних заборон чи територіальних обмежень проведення мирних зборів;
- чіткі повноваження органів державної влади для максимального забезпечення проведення мирних зібрань громадян;
- забезпечення вільної можливості проведення спонтанних/термінових зібрань, про які не було попередньо повідомлено, для скасування дозвільної форми проведення зібрань та бюрократичної процедури повідомлення про них завчасно;
- встановлення чітких обмежень реалізації права на свободу мирних зібрань для уникнення зловживань влади в цій сфері;
- регламентація прав учасників мирних зібрань та їх обов'язків;
- встановлення процедури оскарження порушення прав учасників мирних зібрань;
- відповідальність за незаконні дії провокаторів масових безпорядків під час мирних зібрань і персональна відповідальність організаторів таких провокацій;
- персональна відповідальність за заборону участі в мирних зібраннях тощо.

Отже, нормативна неврегульованість мирних зібрань в Україні є причиною хаосу та свавілля органів влади, які часто виникають під час мирних протестів в Україні.

В Україні були спроби законодавчо врегулювати питання мирних зібрань, проте єдиного нормативного акта так і не було прийнято. Найбільш досконалим законодавчим актом на сьогодні можна вважати версію закону «Про свободу мирних зібрань» від 23 квітня 2013 року, яку оприлюднило партнерство «За свободу мирних зібрань».

По-перше, у законопроекті є вичерпний перелік місць, де проведення зібрання не припускається, що унеможливорює штучну заборону чи територіальне обмеження проведення мирних зборів. Не допускається проведення мирного зібрання на закритих для вільного доступу територіях:

- 1) об'єктів підвищеної небезпеки;
- 2) на постійних злітно-посадкових майданчиках, вертодромах, злітно-посадкових смугах та руліжних доріжках постійно діючих аеропортів (аеродромів);
- 3) забороненої зони та контрольованої зони гідроелектротехнічних споруд (окрім малих гідроелектростанцій) відповідно до порядку, встановленого власником гідроелектротехнічної споруди або уповноваженого ним органом;
- 4) ядерних установок та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами і їхніх санітарно-захисних зон;
- 5) зон обмеженого доступу, встановлених Законом України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [9].

По-друге, законопроект говорить про вільну можливість проведення спонтанних зібрань, тобто таких зібрань, про які не було подано попереднього повідомлення.

Організатор (у разі його наявності) або учасник спонтанного мирного зібрання у довільній формі та у будь-який спосіб повідомляє орган внутрішніх справ або відповідний орган місцевого самоврядування про дату, час, місце, мету проведення спонтанного мирного зібрання, а також про заходи, яких необхідно вжити для забезпечення проведення спонтанного мирного зібрання. Таке повідомлення може бути зроблене до початку мирного зібрання, а також під час його проведення представникові органу внутрішніх справ в усній формі [9; 14].

Іншими словами, ця норма прямо скасовує дозвільну форму проведення акції та бюрократичну процедуру повідомлення про неї завчасно, чого немає у двох попередніх проектах.

По-третє, говорячи про повноваження органів місцевого самоврядування, вони окреслені так, аби максимально забезпечити проведення зборів громадян, а не обмежити їх. Повноваження зводяться до переліку дій, які представники місцевої влади повинні чи мають право вчинити [9; 12].

По-четверте, встановлюється строк подачі повідомлення про проведення мирних зібрань. Організатор мирного зібрання письмово повідомляє про намір проведення мирного зібрання відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування не пізніше як за сорок вісім годин до його початку. Указаний строк є найбільш сприятливим для попередження органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання [9; 7].

Мабуть, найбільшій уваги заслуговує розділ три, у якому саме йдеться мова про обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань.

Обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань встановлює лише суд і не інакше як за сукупності таких умов:

- 1) обмеження відповідає частині другій статті 39 Конституції України;
- 2) наявна хоча б одна з підстав, визначених нижче у частині другій цієї статті;
- 3) таке обмеження є пропорційним відповідно до частини третьої цієї статті.

Обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань можливе лише за таких підстав:

1) зібрання має метою ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом;

2) необхідність захисту державного суверенітету і територіальної цілісності України від незаконних посягань;

3) зібрання має метою пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі;

4) запобігання реальній небезпеці застосування з боку організаторів та учасників зібрання фізичної сили, зброї та інших небезпечних засобів для заподіяння шкоди життю, здоров'ю або майну інших осіб;

5) установа на відповідній території тимчасового обмеження щодо проведення мирних зібрань указом Президента України про введення надзвичайного стану або воєнного стану, затвердженим Верховною Радою України відповідно до Конституції України та законів України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану»;

6) установа рішенням Кабінету Міністрів України на відповідній території карантину відповідно до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», якщо таке рішення передбачає можливість встановлення судом обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань з метою захисту населення від епідемії (спалаху) особливо небезпечної інфекційної хвороби;

- 7) зібрання має на меті порушення основоположних прав та свобод людини [9;16].

Також беззаперечною відмінністю та позитивом цієї версії закону є повне скасування статей 185-1, 185-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за якими найчастіше притягувалися до відповідальності організатори мирних зібрань. Цим позбавлено суди важеля розправи над учасниками та організаторами мирних зібрань, основною провиною яких є те, що вони не дуже подобаються владі.

На наш погляд, потрібно ухвалити закон, що регулюватиме питання мирних зборів, як того вимагає Європейський суд з прав людини та ситуація в країні, де прояви демократії та свободи слова ігноруються державою.

Таким чином, безпосередній обов'язок держави – всіляко сприяти створенню реальних умов для прояву громадянської активності населення, його вільного волевиявлення, зокрема шляхом проведення мирних зібрань. Не обмежувати Декларацію прав на проведення мирних зібрань, держава має передбачити правовий механізм притягнення до відповідальності посадових осіб, що перешкоджають проведенню таких зборів.

Список використаних джерел

1. Довідка Вищого Адміністративного суду «Щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010–2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) від 01.04.2012 р.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. В редакції від 02.03.2014. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. В редакції від 02.03.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
4. Конвенція «Про захист прав людини і основоположних свобод» від 20.03.1952. – В редакції від 01.06.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
5. Конституція України від 26 червня 1996 р. №254 к/96 – ВР – в редакції від 02.03.2014 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001. В редакції від 02.03.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97 від 21.05.1997. – В редакції від 23.10.2013 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09.04.1999. – В редакції від 02.03.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 20–21. – Ст.190.
9. Проект закону «Про свободу мирних зібрань» від 23.04.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://piket.helsinki.org.ua/ua/news/1366704938>
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерств 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) № 4-рп/2001 від 19.04.2001 р.
11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003. В редакції від 11.02.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

В статье рассмотрены законодательно закрепленное понятие мирных собраний и приведен перечень недостатков законодательства, неблагоприятно влияющих на создание реальных условий для проявления гражданской активности населения, его свободного волеизъявления, в частности путем проведения мирных собраний. Также автором предоставляются основные рекомендации по созданию благоприятной правовой среды для развития мирных собраний в Украине.

Ключевые слова: мирные собрания, сборы, митинг, ограничения по реализации права граждан на мирные собрания, свобода мирных собраний.

The article deals with the concept of legally enforceable peaceful assembly and lists the shortcomings of legislation adversely affect the creation of real conditions for the exercise of civic activism, his free will, particularly by means of peaceful assembly. Also, the authors provided key recommendations to create a favorable legal environment for the development of peaceful assembly in Ukraine.

Key words: peaceful assemblies, meetings, restrictions on the right to peaceful assembly, freedom of peaceful assembly.

Одержано 3.03.2015.