

ЗАБОРОНА МИРНИХ ЗІБРАНЬ: ПРОБЛЕМИ ТА ПРАКТИКА

Філоретова М. В.

У статті проаналізовані окремі проблемні питання законодавчого регулювання права на свободу мирних зібрань та їх вплив на судову практику у справах щодо встановлення заборон чи обмежень права на мирні зібрання. Обґрунтовано необхідність прийняття спеціального закону у сфері регулювання права на свободу мирних зібрань. Досліджено питання строку завчасного сповіщення про проведення мирного зібрання, а також розміщення тимчасових споруд під час проведення мирного зібрання.

Ключові слова: право на мирні зібрання, обмеження права на мирні зібрання судами, завчасне сповіщення про проведення мирного зібрання, розміщення тимчасових споруд під час мирного зібрання.

В статье проанализированы отдельные проблемные вопросы законодательного регулирования права на свободу мирных собраний и их влияние на судебную практику в делах о запрете или ограничении права на мирные собрания. Обоснована необходимость принятия специального закона в сфере регулирования права на свободу мирных собраний. Исследован вопрос срока заблаговременного уведомления о проведении мирного собрания, а также использования временных сооружений во время мирного собрания.

Ключевые слова: право на мирные собрания, ограничение права на мирные собрания судами, заблаговременное уведомление о проведении мирного собрания, использование временных сооружений во время мирного собрания.

This article analyzes the existing legislative regulation of freedom right for peaceful assemblies and its practical application by administrative courts during case consideration regarding limitations or prohibition of peaceful assemblies.

The author investigates separate problematic issues of realization of the right for peaceful assemblies in details as well as the necessity of acceptance of a special law "About Right for Peaceful Assemblies".

The author investigates the legislative norms that regulate the notification process of peaceful assembly and identifies the legislative gaps in this issue. Currently the legislatively fixed terms for early notification of peaceful assembly are absent, what in its turn negatively affects the state possibility realization of its positive obligation in the indicated area, as well as conduction of homogeneous litigation.

In these circumstances, taking into consideration the international standards, its advisable to fix a norm according to which the organizer of peaceful assembly must inform the governmental institution about his/her intention to conduct the assembly not later than 48 hours before its beginning.

The failure to notify about the conduction of peaceful assembly does not affect the possibility of realization of the right for the peaceful assembly, but it has to be noted that failure to notify the governmental institution may lead to limitation of possibilities of the correspondent institutions to provide realization and protection of the right for peaceful assemblies.

Besides that there still exists the problematic issue of temporary constructions establishment, e.g tents and carports, as well as other constructions which are used by the members of peaceful assembly.

Today the legislator anticipates the special order of temporary constructions establishment, which falls under the effect

of the Law of Ukraine "About Landscaping". It should be noted that the above-mentioned law regulates the temporary constructions establishment with the aim of commercial activity performance.

Analyzing the judicial practice we can see that temporary constructions establishment without permission from local governmental institutions is used as the reason for prohibition of peaceful assembly conduction what contradicts the essence of the right for peaceful assemblies as well as the international standards in the area of peaceful assemblies.

It is considered that the usage of such constrictions during peaceful assemblies does not need the special permission acquisition and has to be regulated on the legislative level in the context of the freedom right for peaceful assemblies.

Key words: right for peaceful assemblies, court limitations of the right for peaceful assemblies, early notification about peaceful assembly, establishment of temporary constructions during the peaceful assemblies.

Постановка проблеми. Статтею 39 Конституції України передбачено право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження ж 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].

Слід зазначити, що нині відсутні чіткі законодавчі приписи щодо встановлення заборон на проведення мирних зібрань, що змушує суддів застосовувати конституційні норми як норми прямої дії. Така неврегульованість негативно впливає на судову практику з цього питання, а також є підставою для проведення дисциплінарних перевірок суддів.

Окремі проблемні питання, що стосуються права на свободу мирних зібрань та його обмеження, досліджувались Р. Мельником, М. Смоковичем, Р. Куйбідою, М. Середою, О. Шкарнегою, О. Власенко, М. Денисовою, О. Васьковською та ін.

Метою цієї статті є аналіз проблемних питань, що виникають під час заборони проведення мирних зібрань на практиці та пошук оптимальних шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Однією з найактуальніших проблем проведення мирних зібрань є питання строку завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування щодо їх проведення. Вказана законодавча прогалина породжує проблемні питання як під час реалізації права на мирні зібрання, так і під час розгляду судами справ щодо заборон чи обмежень вказаного права.

Конституційним Судом України у рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 надано офіційне тлу-

Філоретова М. В., 2019

мачення щодо строків завчасного сповіщення проведення мирних зібрань. Так, у вказаному рішенні зазначається, що організатори мирних зібрань мають сповістити органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування про проведення таких заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не мають 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. Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання [2].

Так, Постановою Київського окружного адміністративного суду № 826/19020/13-а від 30 листопада 2013 року було задоволено позов Київської міської державної адміністрації до Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» Київської міської організації політичної партії, ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3, ОСОБА_4, депутатської фракції Політична партія «УДАР» («Український Демократичний Альянс за Реформи» Віталія Кличка») про заборону мирних зібрань. Було заборонено проведення мирних заходів з 01.12.2013 р. по 07.12.2013 р. у центральній частині м. Києва. Суд обґрунтував своє рішення поширення учасниками мирного заходу у мережі Інтернет закликів до революції та повалення правлячого режиму, а також порушенням терміну завчасного сповіщення про проведення мирного зібрання. При цьому суд посилався не лише на норми ст. 39 Конституції України, Рішення Конституційного Суду від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001, а й на положення Порядку організації та проведення в м. Києві недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, затвердженого рішенням Київської міської ради № 317/418 від 24.06.1999 р., відповідно до якого організатори мирного зібрання мають не пізніше ніж за 10 днів до його проведення подати письмове повідомлення до виконавчого органу Київської міської ради [4].

Помилковість посилання суду першої інстанції на локальний нормативно-правовий акт, що регулює процедуру організації та проведення мирних зібрань на певній території, була відзначена в ухвалі Київського апеляційного суду № 826/19020/13-а від 23 січня 2014 року. Однак досліджуване рішення було скасоване лише Постановою Вищого адміністративного суду України К/800/10127/14 від 17 квітня 2014 року.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про відновлення довіри до судової влади» № 1188-VII від 8 квітня 2014 року суддя суду загальної юрисдикції підлягає перевірці у разі прийняття ним одноособово або у колегії суддів рішень, зокрема, про обмеження прав громадян на проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій в Україні у період з 21 листопада 2013 року до дня набрання чинності цим Законом [5]. Таким чином, рішення щодо обмеження права на мирні зібрання стали підставою для проведення дисциплінарних перевірок суддів, що їх прийняли.

Органом, що здійснював дисциплінарні перевірки суддів до 2017 року, була Вища рада юстиції, яку нині реорганізовано у Вищу раду правосуддя.

Надаючи оцінку діям судді під час ухвалення постанови Окружного адміністративного суду від 30 листопада 2013 року, Вища рада юстиції у рішенні від 14 квітня 2016 року підтвердила наявність порушень норм процесуального права під час розгляду адміністративної справи № 826/19020/13-а, однак вказала, що ці порушення не є такими, що свідчать про порушення суддею присяги. Крім того, Вищою радою юстиції зазначено, що: «в Україні не прийнято закону, який би міг урегулювати порядок проведення мирних зібрань, а застосування підзаконних нормативно-правових актів відповідає принципу законності та узгоджується з позицією Європейського суду з прав людини, витлумаченою в рішенні «Веренцов проти України» (заява № 20372/11) від 11 квітня 2013 р., відповідно до якої Суд завжди розумів термін «закон» у його «сутнісному» значенні, а не у «формальному» та інтерпретував його як акти нижчого ніж закони рівня, так і ненаписане право» [6].

Наведена неоднозначна практика вказує на необхідність законодавчого врегулювання питання строку завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань.

У пояснювальній записці до другого видання Керівних принципів зі свободи мирних зібрань, розроблених Бюро демократизації, прав людини ОБСЄ у взаємодії з Венеціанською комісією у 2011 році (далі - Пояснювальна записка), зазначено, що практика вимоги регуляторним органом повідомлення про проведення мирного зібрання хоча фактично і є обмеженням свободи зібрань, проте відповідає положенням про допустимі обмеження, передбаченим статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. До того ж така процедура відповідає вимогам пункту 1 статті 11 Конвенції про захист прав та основоположних свобод (далі - Конвенція), але лише у тому разі, якщо вона сприяє тому, щоб органи влади могли забезпечити мирний характер зібрання, та як така, що не становить втручання у реалізацію цього права [7, с. 71].

У літературі вказується, що підготовчі заходи реалізації права на мирні зібрання можуть передбачати як дії, спрямовані на забезпечення безпеки та громадського порядку під час проведення мирних зібрань, комунікацію з правоохоронними органами тощо, так і на підготовку адміністративного позову до адміністративного суду щодо обмеження чи заборони проведення мирних зібрань [3, с. 131].

Важливим є те, що будь-яке втручання у право на свободу мирних зібрань відповідно до ч. 2 ст. 39 Конституції України, ч. 2 ст. 11 Конвенції може бути встановлено виключно законом. У рішенні «Шмушкович проти України» Європейський суд з прав людини (далі - ЄСПЛ) вказав, що: «вислів «встановлене законом» у статті 11 Конвенції вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві, він також стосується якості закону, про який ідеться. Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість (за необхідності шляхом надання відповідної інформації) передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може спричинити його дія» [9]. Тобто недопустимим є застосування локальних нормативно-правових актів, що регулюють

порядок організації та проведення мирних зібрань, оскільки вони не засновані на законі.

Натепер є такі підходи до вирішення питання строку завчасного сповіщення:

1) законодавче встановлення обов'язку організаторів зібрання завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання у визначений строк;

2) відсутність законодавчо визначених обов'язкових строків завчасного сповіщення організаторами мирного зібрання про його проведення органів влади, окрім випадків зацікавленості в отриманні допомоги та захисту з боку вказаних органів.

Спроби встановлення строку завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань було здійснено і в рамках законопроектів щодо регулювання свободи мирних зібрань. У 2015 році було зареєстровано проекти Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 від 07.12.2015 року та альтернативного Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань в Україні» № 3587-1 від 11.12.2015 року, кожен з яких містить норми щодо строку завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань.

Так, проектом Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 від 07.12.2015 року пропонується вирішення питання завчасного сповіщення про проведення мирного зібрання шляхом запровадження норми, відповідно до якої організатор мирного зібрання письмово повідомляє про намір проведення мирного зібрання відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування не пізніше як за 48 годин до його початку [8]. Загалом, таке положення відповідає нормам Основного Закону, міжнародним стандартам у сфері мирних зібрань, а також Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС України), відповідно до якого позовна заява органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування щодо накладення обмежень може бути подана щонайменше за 24 години до запланованого початку зібрання (ст. 280).

Однак варто наголосити, що неповідомлення про проведення мирного зібрання не може бути підставою для встановлення обмежень його проведення.

У Пояснювальній записці вказується, що позитивною практикою є встановлення у законодавстві вимоги завчасного сповіщення про проведення мирного зібрання лише у випадку його значної чисельності чи лише для окремих видів зібрань [7, с. 71].

З огляду на те, що метою подання повідомлення про проведення мирного зібрання є ефективне виконання державою своїх позитивних зобов'язань, теоретично видається можливим встановлення такого обов'язку лише щодо зібрань, які потребують допомоги та захисту з боку органів влади. При цьому необхідно мати на увазі, що неповідомлення органів влади про проведення мирного зібрання може призвести до обмеження можливостей відповідних органів у сфері належного забезпечення реалізації і захисту права на мирні зібрання.

Такий підхід відображено у альтернативному проекті Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань в Україні» № 3587-1 від 11.12.2015 року, відповідно до якого орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування повідомляється про проведення зібрання в тому разі, коли організатор зібрання вважає за необхідне забезпечити безпеку учасників зібрання [10].

Водночас Венеціанська комісія у Спільному Висновку на два законопроекти про гарантії свободи мирних зібрань вказала, що метою завчасного повідомлення є не лише забезпечення безпеки учасників мирного зібрання, необхідно також ураховувати, що держава має сприяти забезпеченню прав та свобод інших осіб, охороні громадського порядку та громадської безпеки. До того ж незрозумілим є хто оцінює необхідність забезпечення безпеки учасників зібрання [11, с. 16].

На наш погляд, найбільш доцільним вирішенням вказаної законодавчої прогалини є встановлення законодавчого регулювання організації та проведення мирних зібрань, у тому числі і строку завчасного сповіщення, окремим нормативно-правовим актом. З метою надання можливості органам влади виконати свої позитивні зобов'язання під час реалізації громадянами свого права на свободу мирних зібрань, а також за необхідності встановлення обмежень проведення мирних зібрань судом нами пропонується запровадити норму, відповідно до якої організатор мирного зібрання має повідомляти відповідний орган про намір проведення мирного зібрання не пізніше ніж за 48 годин до його початку.

Проблемним питанням, що негативно впливає на практику, є можливість розміщення тимчасових конструкцій, наметів, навісів, інших засобів, які використовуються учасниками мирних зібрань.

Постановою Черкаського окружного адміністративного суду № 823/3920/13-а від 06 грудня 2013 року було задоволено позов Черкаської міської ради до Обласної Спілки жінок Черкащини, Черкаської міської організації Партії регіонів про встановлення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання. Під час прийняття рішення судом було взято до уваги намір організаторів мирного зібрання розміщувати намети. З цього приводу у Постанові зазначено, що розміщення наметів суперечить Закону України «Про благоустрій населених пунктів» № 2807-IV від 06.09.2005 року. Окрім цього, відповідно до Положення про розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності в м. Черкаси, затвердженого рішенням Черкаської міської ради «Про затвердження схеми розміщення тимчасових споруд у м. Черкаси та внесення змін до Черкаської міської ради» № 3-753 від 05.04.2012 року, намети належать до тимчасових споруд, розміщення яких має погоджуватися з органами місцевого самоврядування у встановленому цим Положенням порядку. Всупереч наведеним нормам організаторами масового заходу не погоджувалося розміщення малих архітектурних форм на об'єктах благоустрою з органами місцевого самоврядування. До того ж у Постанові зазначається, що в певний період часу кількість учасників може збільшитися до невизначеної кількості осіб, що, своєю чергою, унеможливить підтримання громадського порядку, охорону прав і свобод інших людей [12].

Вища рада правосуддя, здійснюючи дисциплінарну перевірку суддів у справі № 823/3920/13-а, у своєму Рішенні № 331/1дп/15-17 від 24 лютого 2017 року зазначила, що наведене судом правове обґрунтування не відповідає закону [13].

Першоджерелом цієї проблеми є вітчизняне законодавство, зокрема у сфері благоустрою. Слід зазначити, що проведення мирних зібрань із застосуванням наметів, інших тимчасових споруд є досить поширеним

в Україні, а тому має бути врегульовано в контексті права на мирні зібрання.

У своєму дисертаційному дослідженні О. Влащенко пропонує розглядати наметове містечко як різновид мирного зібрання у вигляді колективного перебування осіб у наметі або кількох наметах, встановлених на визначеній території поблизу адміністративних будівель органів державної влади, місцевого самоврядування та інших підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, з метою проведення у них чи біля них мирних зібрань із можливістю використання плакатів, транспарантів, прапорів, національної та іншої не забороненої законом символіки [14, с. 89].

Загалом, такий підхід є домінуючим у науковій літературі. Так, О. Клименко до форм мирних зібрань відносить збори, мітинг, похід, демонстрацію, пікет, наметове містечко, а також інші заходи як із використанням звукопідсилювальної апаратури, аудіо- та відеоапаратури тощо, транспортних та інших технічних засобів, наметів, так і без них [15, с. 6]. Ю. Римаренко відносить наметове містечко до форми мирної акції протестного характеру [16, с. 131].

Проектом Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 від 07.12.2015 року пропонується закріплення права організатора мирного зібрання встановлювати без спеціального дозволу на час проведення мирного зібрання намети, сцени та інші тимчасові споруди на місці або маршруті проведення мирного зібрання, які не перешкоджають руху транспортних засобів, пішоходів та не перекривають доступ до будівель [8].

Вважаємо, що право на розміщення будь-яких тимчасових споруд (без комерційної цілі) у разі проведення мирного зібрання має розглядатися як таке, що не потребує дозволу. Закріплення такого права на законодавчому рівні сприятиме уникненню проблемних ситуацій, пов'язаних із суперечливими положеннями законодавства.

Висновки. Отже, вважаємо, що наявне законодавче регулювання свободи мирних зібрань є недостатнім, що має негативний вплив на реалізацію досліджуваного права та породжує неоднозначну судову практику. Найоптимальнішим шляхом вирішення цієї проблеми, на наш погляд, є прийняття окремого нормативно-правового акта у сфері регулювання права на мирні зібрання. Спеціальним законом, зокрема, має бути визначено обов'язок організатора мирного зібрання подавати повідомлення про його проведення органам влади не пізніше ніж за 48 годин до його початку, можливість використання у разі проведення мирних зібрань наметів та інших тимчасових споруд, які не перешкоджають руху транспортних засобів, пішоходів та доступу до будівель, без отримання спеціального дозволу.

Позитивним кроком у сфері регулювання мирних зібрань також буде скасування місцевих нормативно-правових актів, якими встановлюються обмеження проведення мирних зібрань, закріплення позитивних зобов'язань держави у сфері мирних зібрань на законодавчому рівні та низка інших питань, що потребують окремого дослідження.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 18.08.2019).
2. Рішення КСУ від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01> (дата звернення: 18.08.2019).
3. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. 168 с.
4. Постанова Київського окружного адміністративного суду № 826/19020/13-а від 30 листопада 2013 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35641960> (дата звернення: 18.08.2019).
5. Закон України «Про відновлення довіри до судової влади» № 1188-VII від 8 квітня 2014р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18> (дата звернення: 18.08.2019).
6. Рішення Вищої ради юстиції № 792/0/15-16 від 14 квітня 2016 року.
7. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. 2-е изд. Варшава-Страсбург : БДИПЧ ОБСЕ, 2011. 194 с.
8. Проект Закону «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 від 07.12.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310 (дата звернення: 18.08.2019).
9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шмушкович проти України» від 14 листопада 2013 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_990 (дата звернення: 18.08.2019).
10. Проект Закону «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587-1 від 11.12.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396 (дата звернення: 18.08.2019).
11. Спільний висновок Венеціанської комісії на два законопроекти про гарантії свободи мирних зібрань від 18 жовтня 2016 року. URL: http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/VC_PA_R.pdf (дата звернення: 18.08.2019).
12. Постанова Черкаського окружного адміністративного суду № 823/3920/13-а від 06 грудня 2013 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35831212> (дата звернення: 18.08.2019).
13. Рішення Вищої Ради правосуддя № 331/1дп/15-17 від 24 лютого 2017 р. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list?number=331%2F1%D0%B4%D0%BF%2F15-17&session_date=0&act_type1=0&act_type2=0&act_type3=0&name= (дата звернення: 18.08.2019).
14. Власенко О.Л. Конституційне право громадян на свободу зборів, мітингів, походів і демонстрацій : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац. академія внутр. справ. Київ, 2011. 216 с.
15. Клименко О.І. Конституційне право громадян на мирні зібрання та його забезпечення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. 20 с.
16. Римаренко Ю.І. Приватне життя і поліція (Концептуальні підходи теорія та практика) / від. ред.: Ю.І. Римаренко; НАВС; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ. Київ : КНТ, 2006. 740 с.

*Філоретова М. В.,
аспірант кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*