

УДК 342.729(477)

**С. І. Іщук**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
Національного університету "Острозька академія"

### ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ

*Досліджуються концептуальні засади правового регулювання свободи мирних зібрань. Проаналізовано питання про те, в який спосіб має бути визначено механізм реалізації конституційного права на мирні збори, досліджено можливість органів місцевого самоврядування в межах власних повноважень устанавлювати механізми реалізації права, передбаченого ст. 39 Конституції. Обґрунтовано, що основною проблемою на сучасному етапі державотворення в Україні у сфері забезпечення свободи мирних зібрань є необхідність прийняття спеціального закону.*

**Ключові слова:** свобода мирних зібрань; законодавче регулювання мирних зібрань.

*Исследуются концептуальные основы правового регулирования свободы мирных собраний. Проанализирован вопрос о том, каким способом должен быть определен механизм реализации конституционного права на мирные собрания, исследована возможность органов местного самоуправления в пределах собственных полномочий устанавливать механизмы реализации права, предусмотренного ст. 39 Конституции. Основная проблема на современном этапе государственного строительства в Украине в сфере обеспечения свободы мирных собраний заключается в необходимости принятия специального закона.*

**Ключевые слова:** свобода мирных собраний; законодательное регулирование мирных собраний.

*Conceptual principles of the legal adjusting of freedom peaceful gatherings are investigated in the article. The author analyses the issue concerning the way and the realization mechanism of constitutional right that should be determined according to peaceful assemblies, local self-governments' investigational possibility within the limits of their own plenary powers to set the right's realization mechanisms foreseen by the article 39 of the Constitution. Nowadays, the main problem in the state forming of Ukraine, in the field of providing liberty of peaceful assembly is based on the necessity to pass a special law.*

**Key words:** freedom of peaceful gathering; legislative adjusting of peaceful gathering.

**Постановка проблеми.** Конституцією України передбачено мирні форми реалізації права на громадянський протест. Це, зокрема, ст. 39 Конституції, яка надає громадянам право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, та ст. 44, що закріплює за громадянами право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. Якщо право на страйк знайшло свою конкретизацію у спеціальному законі (Закон України "Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)" від 3 березня 1998 р.), то право на мирні збори нині ще законодавчо не врегульовано.

Базове конституційно-правове регулювання права на мирні зібрання потребує чітких концептуальних напрямів подальшої деталізації. Альтернативою такого твердження слугує ідея про те, що в сучасних умовах державотворення норми ст. 39 Конституції України цілком

© С. І. Іщук, 2014

достатньо для реалізації права на свободу мирних зібрань, тому немає необхідності деталізувати механізм мирних зібрань у спеціальному акті. У цьому контексті слід навести позицію Європейського суду з прав людини щодо концептуального врегулювання цього права. 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 справедливість процедур визначення встановлених у них прав. Водночас у положеннях Конституції неможливо передбачити конкретні деталі або процедури, внаслідок чого загальні положення Конституції відкривають можливості для зловживання й дають владі невиправдано широку свободу дій [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правові проблеми реалізації свободи мирних зібрань стали предметом дослідження науковців під час аналізу проблем розвитку громадянського суспільства в Україні (П. М. Любченко, О. В. Петришин, О. В. Пушкіна, О. В. Скрипнюк та ін.). Також окремі аспекти реалізації права на мирні зібрання в Україні вивчали О. В. Васюковська, М. М. Денисова, Ю. М. Лемішко, В. Г. Поліщук. Питання якості спеціального закону у сфері свободи мирних зібрань, стандартів щодо обмеження цього права все ж і надалі залишається актуальним, особливо в контексті нещодавньої реакції Європейського суду з прав людини щодо правового забезпечення свободи мирних зібрань в Україні.

**Мета статті** – аналіз концептуальних засад правового регулювання гарантованого Основним Законом права на свободу мирних зібрань в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** 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 встановлюватися 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 (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 пункту 1 частини першої статті 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 встановлюватися обмеження щодо реалізації права громадян на проведення масових зібрань (частина друга статті 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” [2].

У цьому контексті одразу слід звернутися до питання наявності в чинному законодавстві України спеціального акта про свободу мирних зібрань. За часів незалежності, незважаючи на численні законодавчі ініціативи, в Україні не було прийнято закону, який би визначав механізм реалізації передбаченого ст. 39 Конституції України права. Питання мирних зібрань урегульовано лише щодо окремого виду таких зібрань – релігійних (публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії), які відповідно до ст. 21 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” можуть бути проведені з дозволу місцевого органу виконавчої влади, або органу місцевого самоврядування. Клопотання про видачу дозволу подається не пізніше як за десять днів до призначеного строку проведення релігійного зібрання, крім випадків, що не терплять зволікання [3].

Формально до чинного законодавства України належить Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI “Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР”, що застосовується відповідно до Постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. № 1545-XII “Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР”. Окремі офіційні джерела констатують можливість застосування названого нормативного акта для регулювання свободи мирних зібрань [4]. Крім того, застосування Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. трапляється в судовій практиці. Однак таке застосування поставлено під сумнів (по суті, заборонено всім адміністративним судам) Вищим адміністративним судом України у постанові пленуму суду від 21 травня 2012 р. № 6 “Про практику застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)”.

Так, у п. 2 довідки, яка є додатком до зазначеної постанови, пленум Вишого адміністративного суду зауважив, що підхід судів до застосування Порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, установленого Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI, помилковий. Оскільки норми цього Указу встановлюють дозвільний (реєстраційний) порядок проведення мирних зібрань і надають право органам влади та місцевого самоврядування заборонити їх проведення, в той час як норми Конституції України передбачають повідомний порядок проведення зібрань (шляхом сповіщення органів влади) і надають повноваження заборонити проведення мирного зібрання тільки суду, зазначений акт не підлягає застосуванню судами під час вирішення справами розглядуваної категорії [5].

Додаткові аргументи щодо помилковості застосування Порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, установленого Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI, трапляються в матеріалах судової практики. Так, Київським апеляційним адміністративним судом під час розгляду справи про обмеження реалізації права на мирні зібрання зазначено таке. По-перше, Указ дозволяє проведення мирних зібрань лише з метою, що не суперечить Конституції СРСР та при додержанні радянських законів, а згідно з постановою Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. № 1545-XII “Про порядок тимчасової дії на території України окремих законодавчих актів Союзу РСР”, застосування актів законодавства Союзу РСР дозволяється, якщо вони не суперечать Конституції і законам України. По-друге, колегія суддів звернула увагу, що Конституційний Суд України під час вирішення конституційного подання Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій жодного разу не послався на Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. як на нормативний акт, що підлягає застосуванню в Україні до даних правовідносин [6].

Останній і, мабуть, найважливіший аргумент про неможливість застосування Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI в сучасних умовах міститься в Рішенні Європейського суду з прав людини у справі “Веренцов проти України”. Суд зазначив, що “за загальним визнанням, у Постанові українського парламенту про тимчасове застосування деяких законодавчих актів Радянського Союзу йдеться про тимчасове застосування радянського законодавства, а українським парламентом досі не було прийнято жодного закону, який регулював би порядок проведення мирних демонстрацій, незважаючи на те, що ст. 39 і 92 Конституції чітко вимагають, щоб таку процедуру було встановлено законом українського парламенту. Хоча Європейський суд з прав людини визнає, що країна може потребувати деякого часу для створення власної законодавчої бази протягом перехідного

періоду, він не може погодитися, що затримка більше ніж на двадцять років виправдана, особливо якщо під загрозою таке фундаментальне право, як свобода мирних зібрань. Отже, Суд робить висновок, що втручання у право заявника на свободу мирних зібрань не було передбачено законом” [1].

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. прийнято судове рішення, яке, на наш погляд, є показовим прикладом застосування правила про законодавчий предмет свободи мирних зібрань. Так, у справі за позовом прокурора міста Херсона до Херсонської міської ради про визнання нечинним рішення ради № 1140 від 24 березня 2006 р. “Про затвердження порядку організації та проведення в місті 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 [7].

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 право 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, 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.

Ініціатива органів місцевого самоврядування щодо регулювання права на мирні зібрання та встановлення обмеження такого права, виходячи з аналізу змісту норм ст. 22, 39 Конституції України, є нічим іншим, як звуженням змісту та обсягу прав і свобод, головним елементом

яких є можливість особи діяти певним чином або утриматися від певних дій для задоволення певних потреб та інтересів, застосовуючи з цією метою певні форми й засоби діяльності. Саме тому обмеження змісту прав і свобод, зокрема шляхом зменшення часу чи місця реалізації права на свободу мирних зібрань, яке не передбачено законом, у розумінні ст. 22 Конституції України є обмеженням прав і свобод, гарантованих Конституцією України.

Відповідь на друге визначене нами питання щодо встановлення механізмів реалізації права на мирні зібрання органами місцевого самоврядування, а саме: чи можуть мати такі механізми тимчасовий характер, здавалося б, очевидна. Зважаючи на те, що таке регулювання є обмеженням конституційного права, орган місцевого самоврядування не повинен установлювати порядок та обмеження під час проведення мирних заходів у жодному випадку. 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 [6]. 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].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** 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 резолютивній частині Рішення у справі “Веренцов проти України” судом застосовано ст. 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, норми якої покладають на державу-відповідача правове зобов’язання вжити під наглядом Комітету міністрів відповідні загальні і/або окремі заходи щодо забезпечення прав заявника, які, на думку Суду, було порушено. Таких заходів також має бути вжито щодо інших осіб, які перебувають у становищі заявника, зокрема шляхом розв’язання проблем, які призвели до таких висновків суду. Як зазначено в Розділі VI Рішення, теоретично не Суд повинен визначати, яких заходів правового захисту мусить ужити держава-відповідач згідно зі своїми зобов’язаннями за ст. 46 Конвенції. Утім Суд зацікавлений у сприянні швидкому та ефективному усуненню недоліків, знайдених у національній системі захисту прав людини.

У названій справі Європейський суд установив порушення ст. 11 і 7 Конвенції, які випливають із прогалин у законодавстві, що 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 ст. 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. Такий закон повинен подолати практику судових заборон мирних зібрань без юридично визначених підстав, а також практику притягнення до адміністративної відповідальності організаторів та учасників мирних за своїм характером зібрань, які не вчиняли правопорушень; переорієнтувати органи державної влади й органи місцевого самоврядування на повагу до свободи мирних зібрань та сприяння в її реалізації.

### Література

1. 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>
2. 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.
3. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
4. Практика розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління [Електронний ресурс] / Верховний Суд України. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/88DE37EDF92C0BE2C32572C900333D8F?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=88DE37EDF92C0BE2C32572C900333D8F>
5. Довідка Вищого адміністративного суду України щодо вивчення практики застосування адміністративним судами законодавства під час розгляду та вирішення протягом 2010–2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) від 01.04.2012 р. [Електронний ресурс] / Вищий адміністративний суд України. – Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization\\_court\\_practice.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=2322](http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2322)
6. 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>
7. 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>
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>