

УДК 432.729

DOI: 10.31733/2078-3566-2023-3-99-103



Ростислав МОЛЧАНОВ[®]

кандидат юридичних наук

(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

У цій роботі використано практичний досвід в правоохоронній діяльності, проаналізовано наявну нормативно-правову базу України у сфері реалізації права людини на мирні зібрання, обмеження права на мирні зібрання, забезпечення публічного (громадського) порядку та безпеки під час проведення мирних зібрань, реагування на правопорушення та настання адміністративної або кримінальної відповідальності у разі їх вчинення як організаторами або учасниками мирних зібрань, так і посадовими особами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з відсутністю порядку проведення мирних зібрань, а також інших масових заходів, а саме відсутності чітко визначених строків надання повідомлення організатором проведення до органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, виявлено неможливість зазначеними органами (в деяких випадках) звернення до суду з метою обмеження права на мирні зібрання.

Ключові слова: мирні зібрання, обмеження права на мирні зібрання, сприяння у проведенні мирних зібрань, забезпечення публічного (громадського) порядку та публічної (громадської) безпеки.

Постановка проблеми. З моменту набуття Україною незалежності в суспільстві активно почали формуватися принципи демократичної країни, громадяни почали використовувати своє конституційне право на мирне зібрання для відстоювання власних прав і свобод. З метою врегулювання реалізації цього права Верховною Радою України було ухвалено до застосування на території України певні нормативні акти Президії Верховної Ради СРСР. Зазначене рішення було зумовлене необхідністю тимчасового законодавчого врегулювання певних сфер суспільних відносин до моменту ухвалення нових законів України. Незважаючи на певну невідповідність актів Президії Верховної Ради СРСР нормам Конституції України, вони продовжували застосовуватись тривалий час (до 2016 року). На цей час проведення мирних зібрань та інших масових заходів (крім проведення футбольних матчів) потребує належного нормативно-правового врегулювання.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Проблема дотримання прав і свобод громадян в Україні набули особливої актуальності через численні акції протесту, які відбуваються як правило із політичних мотивів, в умовах зміни політичних режимів в Україні, а разом з тим і з інших мотивів реалізації права на мирні зібрання. В реаліях сьогодення Держава має поважати й захищати всі права людини і несе відповідальність в цій сфері. Відповідальність за захист права на мирне зібрання та забезпечення громадського (публічного) порядку на всіх етапах, пов'язаних з його проведенням, покладається на Національну поліцію України. Таким чином, хочемо зазначити, що в умовах сьогодення, де право громадянина захищається міжнародними нормами, питання права громадян на мирні зібрання привертає увагу науковців, серед яких: М. Баймуратов, В. Букач, О. Васьковська, Т. Гудзь, М. Денісова, О. Денісова, О. Дрозд, В. Заросило, О. Колісник, А. Комзюк, Р. Куйбіда, М. Логвиненко, С. Міщенко, О. Онишко, В. Остапенко,

Метою статті є визначення проблем законодавчого врегулювання проведення мирних зібрань та інших масових заходів (крім футбольних матчів) в Україні, а також визначення шляхів їх вирішення.

© Р. Молчанов, 2023

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-1751-9832>

appad404@gmail.com

Виклад основного матеріалу. Право на свободу мирних зібрань закріплене в статті 39 Конституції України [1]. Воно передбачає необхідність *завчасного* сповіщення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування про наміри проведення мирного зібрання. Водночас треба зазначити, що термін сповіщення про проведення мирного зібрання не встановлений, як не встановлений і спосіб надання повідомлення. Одночасно з цим частиною другою цієї ж статті також передбачено і обмеження щодо реалізації цього права виключно судом 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.

Право людини збиратися мирно лежить в основі будь-якого демократичного суспільства, даючи змогу публічно висловлювати погляди, які можуть не збігатися з думкою більшості і бути непопулярними. Держава зобов'язана поважати і захищати право людини на мирне зібрання, а також забезпечувати його реалізацію. Забезпечення права на свободу зібрань може виявитись непростим завданням для влади.

Право на мирні зібрання мають всі верстви населення, будь-яка дискримінація забороняється та у разі обмеження права на мирне зібрання, розглядається як порушення міжнародного права в галузі прав людини.

Цілі проведення мирних зібрань можуть бути різними та у певних випадках мати характер протесту. Держава повинна поважати й захищати всі права людини і нести відповідальність у цій сфері. Відповідальність за захист права на мирне зібрання та забезпечення громадського (публічного) порядку на всіх етапах, пов'язаних з його проведенням, покладається на Національну поліцію України.

Розглянемо порядок дій органів державної влади та місцевого самоврядування з моменту отримання повідомлення про проведення мирного зібрання з метою надання об'єктивної оцінки можливості вжиття заходів щодо сприяння проведенню масового заходу. При цьому необхідно звернути увагу на термін подання повідомлення.

У посібнику «Права людини і забезпечення правопорядку під час публічних зібрань. Керівництво» Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини зазначає: «Держава завжди має прагнути сприяти проведенню публічних зібрань у бажаний для їх організаторів спосіб (з погляду часу, місця і порядку проведення), захищати ці зібрання, а також забезпечувати відсутність перешкод для поширення в суспільстві інформації про заплановані зібрання» [2].

Отже, органи державної влади або місцевого самоврядування повинні вжити низку підготовчих заходів, для чого потрібен певний час. Залежно від масштабу проведення мирного зібрання до підготовчих заходів можливо віднести проведення робочих нарад за участю організатора проведення заходу та зацікавлених служб з метою з'ясування цілей та порядку його проведення, необхідності залучення додаткових служб, підготовки та видання відповідних розпорядчих документів. Наприклад, у разі проведення пішої ходи за певним маршрутом, органу місцевого самоврядування необхідно: здійснити аналіз наявності перешкод за маршрутом руху (наявність будь-яких ремонтно-відновлювальних робіт тощо); вирішити питання щодо обмеження руху транспорту (в тому числі і громадського) за маршрутом руху, а якщо немає такої змоги – його повного перекриття, необхідно видати певне розпорядження. Зі свого боку, органу Національної поліції України потрібно розробити маршрути відведення транспорту та забезпечити безпеку дорожнього руху як на маршруті руху, так і на прилеглий до нього території.

Крім того, необхідно провести певний збір інформації стосовно мети проведення заходу, а саме: можливий резонанс, пов'язаний з його проведенням; можливість проведення одночасного зібрання, учасники якого хочуть висловити свою незгоду з поглядами, які виражаються на іншому зібранні; проаналізувати можливість виникнення насильницьких дій під час зібрання. Відповідно до отриманої інформації розробляються заходи щодо забезпечення публічного порядку та публічної безпеки під час проведення мирного зібрання.

З іншого боку – під час планування поліцейських заходів із забезпечення публічного порядку та безпеки виникають ситуації (на підставі отриманої інформації, аналізу ризиків тощо), які обумовлюють застосування певних заходів щодо обмеження права громадян на мирні зібрання. Такі обмеження можуть бути обумовлені лише певними загрозами. Наприклад, їх проведення становить загрозу інтересам національної безпеки або обмеження застосовуються з метою запобігання можливим заворушенням, злочинам та, відповідно, для забезпечення охорони життя та здоров'я учасників заходу та

інших громадян, захисту їх прав та свобод.

Чинне законодавство України, а саме – Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб лише на підставі та в межах наданих повноважень і у спосіб, передбачений законодавством України. У своїй діяльності відповідні посадові особи повинні керуватися Конституцією України та іншими законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, ухваленими в межах їхньої компетенції. Відповідно до підпункту 3 пункту «б» частини 1 статті 38 зазначеного Закону – делеговані повноваження виконавчих органів та органів місцевого самоврядування передбачають ухвалення рішень щодо дозволу (на підставі та відповідно до чинного законодавства) проведення «зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку» [3].

Крім того, треба враховувати правову позицію Конституційного Суду України з цього питання. Під час розгляду питання щодо офіційного тлумачення положення частини 1 статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій визначено, що проводити збори, мітинги, походи і демонстрації громадяни можуть за умови обов'язкового завчасного сповіщення про це органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Обов'язок щодо сповіщення відповідних органів та посадових осіб покладений на організаторів масових зібрань. Щодо «завчасності» сповіщення – то таким терміном визначено період часу від дати сповіщення про проведення масового заходу до дати його проведення. Водночас застосування строку «завчасного сповіщення» не повинно обмежувати Конституційне право громадян на мирні зібрання, а повинно бути гарантією безпеки учасників і інших громадян під час проведення заходу. Тобто цей час необхідний відповідним державним органам для визначення законності проведення зібрання (або звернення до суду у разі виникнення спірних питань) та можливості застосування всіх необхідних заходів безпеки для забезпечення його безперешкодного проведення, забезпечення громадського порядку та безпеки, заходів щодо дотримання прав і свобод інших громадян.

Тож у своєму Рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп, розглядаючи судову справу щодо завчасного сповіщення відповідних органів та посадових осіб про проведення зібрання, Конституційний Суд України наголошує на тому, що «визначення часу та строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання. Тобто в Рішенні Конституційного Суду України прямо вказується на необхідність врегулювання цієї сфери відносин саме законотворцями [4].

Для розуміння проблеми також пропонуємо звернути увагу на справу «Веренцов проти України» (заява № 20372/11), яку розглядав Європейський суд з прав людини у Страсбурзі 11 квітня 2013 року [5]. У Рішенні було визначено так: «Суд також відзначає, що, як загально визнано, постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» стосується тимчасового застосування законодавства Радянського Союзу, і досі парламентом України не було введено в дію жодного закону, який би регулював порядок проведення мирних демонстрацій, хоча статті 39 та 92 Конституції чітко вимагають того, щоб такий порядок було встановлено законом, тобто актом парламенту України. Хоча Суд погоджується з тим, що державі може знадобитися певний час для прийняття законодавчих актів протягом перехідного періоду, він не може погодитися з тим, що затримка у понад двадцять років є виправданою, особливо коли йдеться про таке фундаментальне право як свобода мирних зібрань».

Щодо адміністративного законодавства України – положення статті 280 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади та органів місцевого самоуправління щодо обмежень реалізації права на свободу мирних зібрань.

Про що йдеться? Під час отримання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо відповідні органи наділені правом звернення до судової інстанції з позовними заявами про заборону вищевказаних заходів. Відповідно, така заява

повинна містити обґрунтування обмежень, які плануються до застосування, оскільки це суттєво перешкоджає реалізації права на свободу мирних зібрань у сучасному демократичному суспільстві, ґрунтуватися на принципі пропорційності їх застосування.

У разі невідповідності позовної заяви вимогам статті 160 Кодексу адміністративного судочинства України, суд залишає її без руху та надає строк для усунення недоліків. Треба зазначити, що вказаний строк не може перевищувати 12 годин. Відповідно до частини 4 статті 280 зазначеного Кодексу позовна заява, яка надійшла пізніше ніж за 24 години до часу проведення спірних заходів, залишається без розгляду [6].

Зважаючи на викладене, можемо зробити висновок, що в разі надходження повідомлення про проведення заходу, який загрожує національній безпеці та громадській безпеці, менш ніж за 24 години до його проведення, орган державної влади або орган місцевого самоврядування не має законодавчої змоги звернутися з позовною заявою до суду з метою обмеження зазначеного заходу. Певна кількість організаторів проведення заходів з метою безперешкодного проведення зібрань навмисно надають повідомлення про його проведення менше ніж за годину до початку акції.

Висновки. Аналіз викладеного дозволяє стверджувати, що належне законодавче врегулювання забезпечення права людини на мирне зібрання починаючи з 2016 року відсутнє, що сприяє неможливості притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку проведення масових заходів. Органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування позбавлені змоги належного забезпечення реалізації права людини на мирне зібрання (часові обмеження), а також щодо захисту прав і свобод інших людей (за умов наявності загрози національній безпеці та громадському порядку).

З метою законодавчого врегулювання суспільних відносин у сфері реалізації права людини на мирні зібрання, належного забезпечення органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, а також забезпечення публічного (громадського) порядку під час їх проведення необхідно підготувати та ухвалити відповідні нормативно-правові акти України, як це прямо передбачено Конституцією України.

Зокрема, необхідним вбачається розробка та ухвалення закону щодо проведення масових заходів, в якому треба передбачити чіткі процедури щодо забезпечення права на свободу зібрань, в тому числі визначити повноваження органів місцевого самоврядування, права та обов'язки всіх учасників зазначеного процесу. Важливо чітко визначити порядок та спосіб подання повідомлення про проведення мирного зібрання, регламентувати інформацію, яка повинна бути зазначена в повідомленні.

З метою своєчасного вжиття комплексу заходів, пов'язаних з належною підготовкою органами державної влади або органами місцевого самоврядування до проведення мирних зібрань, беручи до уваги терміни, необхідні для звернення до суду (у разі потреби обмеження права на мирне зібрання), встановити мінімальний термін надання повідомлення про проведення заходу за 3 доби до початку його проведення.

Встановлення чіткого та зрозумілого процесу реалізації права людини на мирне зібрання в подальшому позитивно вплине на взаємодію організатора проведення зібрання з органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування, а також на стан забезпечення публічного (громадського) порядку під час їх проведення.

Позитивне вирішення зазначеної проблеми підвищить рівень довіри людини до держави, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, налагодить партнерські відносини між владою і суспільством.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Права людини і забезпечення правопорядку під час публічних зібрань. Керівництво: посібник. Опубліковано БДПІЛ ОБСЄ 2017 р. URL: www.osce.org/odihr.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп (справа № 1-30/2001). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 року (заява № 20372/11). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945/.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

Надійшла до редакції 23.06.2023

References

1. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 roku [The Constitution of Ukraine dated June 28, 1996]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). 1996. № 30. St. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. [in Ukr.].
2. Prava liudyny i zabezpechennia pravoporiadku pid chas publichnykh zibran. Kerivnytstvo Nاستanovy [Human rights and ensuring law and order during public gatherings. Guidance] : posibnyk. Opublikovano BDIPL OBSIe 2017 r. URL: www.osce.org/odihr. [in Ukr.].
3. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini [On local self-government in Ukraine] : Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku № 280/97-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 1997. № 24. Art. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>. [in Ukr.].
4. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 19 kvitnia 2001 roku № 4-rp (sprava № 1-30/2001) [Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated April 19, 2001 No. 4-rp (case No. 1-30/2001)]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>. [in Ukr.].
5. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny u spravi «Verentsov proty Ukrainy» vid 11 kvitnia 2013 roku (zaiava № 20372/11) [Decision of the European Court of Human Rights in the case "Verentsov v. Ukraine" dated April 11, 2013 (application No. 20372/11)]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945. [in Ukr.].
6. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 6 lypnia 2005 roku [Administrative Judicial Code of Ukraine dated July 6, 2005]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2005. № 35–36. № 37. Art. 446. [in Ukr.].

ABSTRACT

Rostyslav Molchanov. Current issues of legislative regulation of ensuring human rights to peaceful assembly. The human right to peaceful assembly needs urgent legislative regulation. International documents establish only the general principle of the right to peaceful assembly, so that this right as a whole is confirmed by the Constitution and clarified by national laws and statutes, which describe in more detail specific procedures for guaranteeing the right to freedom of assembly. First of all, this regulation is necessary to give executive authorities and local self-government bodies time to take appropriate measures to ensure the proper realization of this right.

At the same time, establishing a certain procedure for holding peaceful assemblies and other mass events will create an opportunity to officially determine the circle of responsible persons in the event that officials of executive power bodies and local self-government bodies create obstacles to the realization of the human right to peaceful assembly. It should be remembered that the right to peaceful assembly is an important part of the preservation, development and critical evaluation of cultural and social norms and values.

This right is important for the preservation and expression of minority identity and the responsibility of state authorities. Protecting the right to peaceful assembly is crucial to creating a tolerant and pluralistic society in which different communities can coexist peacefully. This work, using practical experience in law enforcement, analyzed the existing regulatory legal framework of Ukraine in the sphere of the realization of the human right to peaceful assembly, restrictions on the right to peaceful assembly, ensuring public (public) order and security during peaceful assembly, responding to offenses and incurring administrative or criminal liability in the event of their commission by organizers or participants of peaceful assemblies, as well as by officials of executive power bodies and local self-government bodies.

In connection with the absence of a procedure for holding peaceful assemblies, as well as other mass events, namely the absence of clearly defined deadlines for the organizer of the event to provide notice to executive authorities or local self-government bodies, it was found impossible for these authorities (in some cases) to apply to the court for the purpose of restriction of the right to peaceful assembly.

Keywords: *peaceful assembly, restriction of the right to peaceful assembly, assistance in holding peaceful assembly, ensuring public order and public safety.*