

ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ

Білаш О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
адміністративного, фінансового та інформаційного права,
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1248-7798>

oleksandr.bilash@uzhnu.edu.ua

Білаш О. В. Питання законодавчого врегулювання мирних зібрань в Україні.

У статті досліджуються питання можливого врегулювання мирних зібрань законом в Україні та робиться спроба дати відповідь на питання про потрібність та необхідність прийняття спеціального закону. Досліджено конституційні положення та положення актів тлумачення норм конституції, а також законодавчі акти різних галузей права, які опосередковано врегульовують питання організації та проведення мирних зібрань.

Не зважаючи на відсутність спеціального закону, ряд аспектів реалізації цього права врегулюються у розрізних і несистематизованих актах. Зокрема, обмеження термінів повідомлення про проведення мирного зібрання (Закон «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»); визначення органів, до яких слід звертатися для повідомлення про мирне зібрання (Закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»); обмеження щодо часу проведення мирних зібрань (Виборчий кодекс України); встановлення можливості забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів при встановленні спеціальних правових режимів (Закони «Про правовий режим надзвичайного стану» та «Про правовий режим воєнного стану»); порядок заборони мирного зібрання у судовому порядку адміністративним судом (Кодекс адміністративного судочинства).

У ході дослідження доведено, що прийняття систематизованого законодавчого акту, який врегулюватиме понятійні та процедурні питання сповіщення про проведення зібрання, повноваження відповідних органів у разі надходження такого сповіщення, права та обов'язки учасників зібрань є потрібним вчасним. Так само нормативне визначення самого поняття «мирне зібрання», форм, у яких може здійснюватися, відмежування від інших подібних заходів, які не підпадають під ознаки «мирного зібрання» тощо є затребуваним для напрацювання належної судової практики та захисту прав громадян.

Ключові слова: мирне зібрання, мітинг, збори, демонстрація, похід, обмеження проведення мирного зібрання.

Bilash O. Legislative regulation issues of peaceful assemblies in Ukraine.

The article examines the issues of possible settlement of peaceful assemblies by law in Ukraine and attempts to answer the question of the need and necessity of adopting a special law. The constitutional provisions and provisions of the acts of interpretation of the norms of the constitution, as well as legislative acts of various branches of law, which indirectly regulate the organization and holding of peaceful assemblies, have been studied.

Despite the lack of a special law, a number of aspects of the exercise of this right are regulated in separate and unsystematized acts. In particular, limiting the terms of notification of a peaceful assembly (Law “On the Procedure for Resolving Collective Labor Disputes (Conflicts)”); identification of bodies to be contacted for notification of a peaceful assembly (Laws “On Local Self-Government in Ukraine” and “On Local State Administrations”); restrictions on the time of peaceful assemblies (Electoral Code of Ukraine); establishing

the possibility to prohibit peaceful assemblies, rallies, marches and demonstrations, other mass events in the establishment of special legal regimes (Laws “On the legal regime of the state of emergency” and “On the legal regime of martial law”); the procedure for prohibiting peaceful assembly in court by an administrative court (Code of Administrative Procedure).

The study proved that the adoption of a systematic legislative act that will regulate the conceptual and procedural issues of notification of the meeting, the powers of the relevant authorities in the event of such notification, the rights and responsibilities of participants is timely. Similarly, the normative definition of the concept of “peaceful assembly”, the forms in which it can be carried out, the distinction from other similar measures that do not fall under the signs of “peaceful assembly”, etc. is required to develop good jurisprudence and protect the rights of citizens.

Key words: peaceful assembly, rally, demonstration, march, restriction of peaceful assembly.

Постановка проблеми. Положення Конституції України гарантують громадянам право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Проте через військову агресію РФ в Україні із 24 лютого 2022 року введений воєнний стан, у зв'язку із чим відповідно до Указу Президента тимчасово, на період дії цього правового режиму, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, в тому числі і свобода на мирні зібрання, передбачена статтею 39 Конституції України [1]. Таке обмеження є виправданим та зумовлене необхідністю підвищення контрольованості та керованості суспільних процесів у державі зі сторони військового командування. Проте навіть у воєнний час інститут мирних зібрань є важливим, необхідним, а у деяких випадках таким, що впливає на хід військової кампанії агресора. Мова йде про мирні зібрання, які були проведені жителями окупованих територій, зокрема, Херсона, Енергодара, Мелітополя, Бердянська, Генічеська та інших міст. Вони маніфестували всьому світові і агресору зокрема ставлення мирних жителів українських міст і сіл до країни-загарбника, до військових-інтервентів та позицію щодо бачення майбутнього містянами своїх населених пунктів і країни в цілому.

Тому у зв'язку із цими, а також іншими причинами, які будуть розкриті у статті, питання правового регулювання мирних зібрань в Україні у сучасних умовах не тільки не перестало бути актуальним, а навпаки, така актуальність набула нових аспектів.

Мета статті. Правове регулювання проведення мирних зібрань в Україні обмежується положеннями статті 39 Конституції. Закону, який би регулював процедурні питання сповіщення про проведення зібрання, повноваження відповідних органів у разі надходження такого сповіщення тощо до цього часу не прийнято. У науковій та правозахисній літературі немає однозначної позиції стосовно того, чи такий закон є потрібним та необхідним, чи він призведе до надмірного державного втручання і ризику обмеження свободи? Крім того, постає питання загалом про актуальність питання законодавчого врегулювання мирних зібрань в Україні саме зараз у період війни РФ в Україні та введення воєнного стану. Спробі надати відповіді на ці питання і присвячена дана стаття.

Виклад основного матеріалу. *Поняття та види зібрань.* Нормативне визначення поняття «зібрання» в українському законодавстві відсутнє, тому для визначення його змісту слід звернутися до етимології слова. Так, відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови зборами є зустріч, зібрання членів якого-небудь колективу, організації з метою обговорення або проведення чого-небудь; мітингом є масові збори з приводу обговорення якихось злободенних питань, переважно політичних; походом є пересування, перехід організованої групи людей, рідше однієї людини з певною метою, завданням; демонстрацією є процесія людей на знак вираження яких-небудь громадсько-політичних настроїв [2, с. 1728].

Стосовно питання видової характеристики зібрань, то серед їх форм Конституція визначає збори, мітинги, походи і демонстрації. Звичайно, що ці форми не є вичерпними, а перелік дає лише загальні орієнтири у цій сфері, якими можуть керуватися приватні особи під час прийняття рішення щодо вибору форми проведення мирного зібрання [3, с. 79], або будь-якого різного поєднання цих форм. Разом із тим, галузеве законодавство теж послуговується переліками. Адміністративне законодавство, зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення при встановленні адміністративної відповідальності за ст. 185-1 говорить про збори, мітинги, походи і демонстрації. Закон «Про правовий режим воєнного стану» серед тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина передбачає також можливість заборони зборів, мітингів, походів і демонстрацій. У Кодексі адміністративного судочинства у ст. 280 міститься аналогічний перелік форм мирних зібрань. При

цьому, варто зауважити на відмінності мирних зібрань від проведення громадських розважальних заходів, заходів з метою відпочинку, спортивних змагань, весільних процесій, народних свят, похоронів, релігійних обрядів і церемоній тощо [4].

Нормативно встановлених визначень та тлумачень форм проведення зібрань немає, проте в літературі під зборами та мітингами розуміють організоване, мирне, масове зібрання громадян в одному місці із зазначеною метою. Відповідно під походом – організований, довготривалий із перервами для проведення мітингів, пікетувань, проїзду чи відпочинку мирний масовий рух громадян за певним маршрутом, а демонстрацією – організоване мирне масове проходження громадян тротуаром чи проїжджою частиною вулиці (дороги), бульваром, проспектом, площею [5, с. 214]. Однією із форм демонстрації є пікетування, що супроводжується розміщенням плакатів, транспарантів та охороною чи блокуванням об'єктів з метою висловлення протесту.

Варто відмітити, що до ознак, які відрізняють мирні зібрання від інших заходів, в тому числі і масових, у спеціальній літературі відносять наступні [6, с. 40]:

1) усвідомленість та осмисленість зустрічі групи осіб;

2) груповий характер, адже явище одиночного пікету не вважається зібранням, хоча й нагадує його за усіма іншими зовнішніми ознаками (публічність, мирний характер, спрямованість на вираження позиції з будь-яких питань тощо) [7, с. 99];

3) метою є публічне висловлення або формулювання спільних поглядів, агітація за них, підтримка поглядів інших осіб, виступ проти поглядів інших осіб, реалізація інших прав та свобод суб'єктів [8, с. 6]. Тут варто погодитися із думкою, що мова йде про різноманітні погляди, а не лише про політичні [9, с. 50];

4) мирний, ненасильницький характер [10, с.15];

5) місцем проведення є простір, до якого мають доступ усі громадяни, однак, Європейський суд із прав людини визначає, що право на мирне зібрання поширюється як на приватні мітинги, так і на мітинги в громадських місцях [11].

Організація проведення зібрання. Практична реалізація процедурних питань організації і проведення мирних зібрань породила ряд правових питань, які в умовах відсутності закону вирішуються та ще повинні вирішитися у актах тлумачення норм права та у правозастосовній практиці судів. Одним із таких актуальних питань є питання про терміни повідомлення про проведення мирного зібрання органів влади. Конституція наголошує на «завчасному сповіщенні», проте точнішого визначення такої характеристики у законодавстві не встановлено.

У зв'язку із відсутністю спеціального закону про порядок реалізації права на свободу зібрання до 2000-го року складалася практика затвердження органами місцевого самоврядування положень про порядок організації та проведення зборів, мітингів і демонстрацій на території окремих міст, які встановлювали різні терміни повідомлення про зібрання, місця, де можна проводити зібрання, коло осіб, які мають право на мирні зібрання тощо. Проте, у 2001 році у рішенні Конституційного Суду України за результатами розгляду справи 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 було встановлено, що тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, а навпаки вони мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян [12]. Тому, звичайно, стало зрозуміло, що акти локальної саморегуляції, які встановлювали конкретні терміни та строки, суперечать конституційним положенням та не можуть застосовуватися у адміністративній та судовій практиці.

У контексті відсутності вказівки у законі про термін повідомлення про проведення мирного зібрання, дискримінаційними видаються положення закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». Ці положення регламентують, що у разі проведення зборів, мітингів, пікетів за межами підприємства орган (особа), який очолює страйк, повинен повідомити про запланований захід місцевий орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування не пізніше, ніж за три дні.

Іншим актуальним питанням, що стосується процедури організації мирного зібрання, є питання, до якого органу слід звертатися для повідомлення про намір провести зібрання. Варто сказати, що воно вирішується через положення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, пп. 3 п.б ч.2 ст. 38, де серед повноважень виконавчих органів селищної, міської ради визначено і повноваження щодо вирішення питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій,

спортивних, видовищних та інших масових заходів, а також здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадської безпеки і порядку. Також п. 2 ч.1 ст.25 Закону «Про місцеві державні адміністрації» врегульовує, що місцева державна адміністрація забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадської безпеки і порядку. Відповідно зміст цитованих норм дає підстави стверджувати, що повідомлення про намір провести мирне зібрання може бути надіслане як до органу місцевого самоврядування, так і до місцевого органу виконавчої влади, однак, тільки за місцем проведення зібрання.

Щодо змісту самого повідомлення про намір провести мирне зібрання, то він так само нормативно не врегульований. Проте, виходячи із доцільності включення до нього інформації, у ньому варто зазначати орган, що повідомляється, дату, час початку і орієнтовний час завершення зібрання, очікувану кількість учасників, коротку інформацію про суть зібрання, дані організаторів (прізвище, ім'я, номер телефону, адреса для електронного чи паперового листування), а також вказівку на те, чи потрібні додаткові заходи безпеки зі сторони правоохоронних органів.

Останнє питання є досить важливим, оскільки сам інструмент повідомлення про проведення зібрання спрямований не на обмеження проведення зібрань, а на забезпечення безпеки учасників такого зібрання. Не дивлячись на те, що прямої вказівки у законі обов'язку органів поліції захисту учасників зібрань немає, ця їх функція реалізується через повноваження з ужиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях (п. 10 ч. 1 ст. 23 закону «Про Національну поліцію»). Деталі щодо забезпечення превентивних заходів регулюється статтями 29 та цього ж закону, а статті 42-46 – порядок застосування поліцією поліцейських заходів примусу, фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї. Органи поліції також уповноважені застосовувати в межах своєї компетенції заходи реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України.

Обмеження при проведенні мирного зібрання.

Захисту підлягає тільки право на мирні зібрання, тому у даному сенсі значимим є розуміння поняття «мирність». Вона зазвичай тлумачиться в контексті національної безпеки, громадського порядку, громадської безпеки.

З позиції обмежень у проведенні зібрань, що стосуються як національної безпеки, так і громадського порядку, можна також розглядати положення закону «Про правовий режим надзвичайного стану», що передбачає можливість заборони проведення масових заходів, а також закону «Про правовий режим воєнного стану», що визначає можливість забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів. Відповідно до статті 64 Конституції свобода мирних зібрань не належить до переліку свобод, які не можуть бути обмежені у період надзвичайного або воєнного стану. Тому єдиний випадок, коли обмеження права на мирні зібрання без рішення суду може бути законним – у разі введення воєнного або надзвичайного стану. При встановленні обмежень на проведення масових заходів у зв'язку із коронавірусною епідемією в Україні надзвичайного стану введено не було, тому право на зібрання не було і не могло бути обмежене. Однак п. 3 Указу Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» встановлює, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, в тому числі і право на свободу зібрань.

Встановлені обмеження, що стосуються громадського порядку, зумовлюють утворення спеціальних органів, що забезпечують та охороняють громадську безпеку і порядок. Таким органом є Національна гвардія України, що реалізує завдання із забезпечення та охорони громадської безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян. Національна гвардія України також є основним суб'єктом з припинення масових заворушень та координує діяльність інших сил, а саме Національну поліцію, Держприкордонслужбу, СБУ, Військову службу правопорядку у Збройних Силах, ДСНС, місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування при здійсненні такого припинення.

Серед інших обмежень проведення зібрань варто відмітити законодавчо встановленим обмеженням щодо часу проведення мирних зібрань, які стосуються питань виборів. Так, Виборчий кодекс України передбачає, що передвиборна агітація може проводитися у формі проведення зборів громадян, мітингів, походів, демонстрацій. Проте проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій від імені кандидата, партії (організації партії) напередодні дня голосування та в день голосування забо-

роняється.

Окремі обмеження встановлені також щодо кола учасників зібрання, а також щодо місця проведення. Так, відповідно до положень ст. 54 закону «Про судоустрій і статус суддів» суддя не може брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. А проведення зборів, мітингів, демонстрацій та інших громадських заходів на території ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, та в санітарно-захисній зоні забороняється (Закон «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»).

У продовження варто звернути увагу на можливість судового оскарження встановлення необґрунтованих перешкод у здійсненні права на свободу мирних зібрань. Так, відповідно до статті 281 КАС України організатор зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань має право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення заходів із позовною заявою, яка вирішується судом протягом двох днів після відкриття провадження, а в разі відкриття провадження менш як за два дні до проведення відповідних заходів – невідкладно. Рішення у цій категорії справ виконується негайно.

Виключно у судовому порядку також вирішується питання заборони мирного. Відповідно до положень статті 280 КАС України органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду із позовною заявою про заборону таких заходів чи про встановлення іншого обмеження права на свободу мирних зібрань (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Щоправда, звернення до суду повинне містити обґрунтування необхідності встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань у демократичному суспільстві та пропорційність запропонованого у позові способу обмеження. Натомість суд може задовольнити вимоги щодо заборони в інтересах національної безпеки та громадського порядку, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

Висновки. Таким чином, не зважаючи на те, що спеціального закону, який би врегулював проведення мирних зібрань в Україні не прийнято, ряд аспектів реалізації цього права все таки знайшли своє втілення у нормах законів.

Це стосується:

- обмеження термінів повідомлення про проведення мирного зібрання (Закон «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»);
- визначення органів, до яких слід звертатися для повідомлення про мирне зібрання (Закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»);
- обмеження щодо часу проведення мирних зібрань (Вибірчий кодекс України);
- встановлення можливості забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів при встановленні спеціальних правових режимів (Закони «Про правовий режим надзвичайного стану» та «Про правовий режим воєнного стану»);
- порядок заборони мирного зібрання у судовому порядку адміністративним судом (Кодекс адміністративного судочинства України).

Тому аргумент, що прийняття спеціального закону призведе до надмірного державного втручання і ризику обмеження свободи є не в усіх аспектах виваженим. Адже закони вже врегулюють ці питання, однак, у розрізних і несистематизованих актах. Крім того, ряд питань, які слід було б врегулювати на законодавчому рівні, не знайшли там своєї реалізації. Це стосується визначення самого поняття «мирне зібрання», форм, у яких може здійснюватися, відмежування зібрань від інших подібних заходів, проте тих, які не підпадають під ознаки «мирного зібрання» тощо. Саме це є безспірним аргументом на користь того, що прийняття систематизованого законодавчого акту, який врегулюватиме понятійні та процедурні питання сповіщення про проведення зібрання, повноваження відповідних органів у разі надходження такого сповіщення, права та обов'язки учасників зібрань є потрібним, вчасним та затребуваним для напрацювання належної судової практики та захисту прав громадян.

Список використаних джерел:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України №64/2022 від 24.02.2022 року.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. 168 с.
4. Лист Комітету ВРУ з питань правової політики від 23.11.2009 р. № 04-29/19-1430.
5. Тиліпська О. Ю. Зміст поняття та проблеми забезпечення права на мирні зібрання в Україні в контексті адміністративного права. *Право і суспільство*. № 6-1. Частина 2 / 2014. С. 213–219.
6. Онищенко С. М. Адміністративно-правове забезпечення права на мирні зібрання. Дис. на зд. к.ю.н. Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2019. 209 с.
7. Середа М. Л. Співвідношення права на свободу мирних зібрань із суміжними правами. Вісник Національної академії правових наук України. № 4 (83). 2015. С. 97–107.
8. Клименко О. І. Конституційне право громадян на мирні зібрання та його забезпечення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. 20 с.
9. Мельник Р. С. Право на мирні зібрання. Законодавство. Коментар. Судова практика. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 240 с.
10. Васьковська О. В. Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2007. 20 с.
11. *Djavit An v. Turkey App. 20652/92. Judgment on 20 February 2003.*
12. Рішення Конституційного суду України від 19.04.2001 № 4-рп/2001.