

Інформаційна довідка МДГ № 11

ПРАВО НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Основним правовим джерелом, який регулює здійснення права на свободу мирних зібрань, є Конституція України («Конституція»). Окремого законодавчого акту, який би регулював здійснення права на свободу мирних зібрань не існує. Видається, два законопроекти щодо мирних зібрань, перебувають на розгляді у парламенті.

Деякі аспекти, пов'язані із судовими провадженнями щодо здійснення цього права, а також із адміністративною та кримінальною відповідальністю за порушення порядку проведення мирних зібрань, регулюються Кодексом адміністративного судочинства України, Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом відповідно. Окремі нормативно-правові акти регулюють питання участі Державної виконавчої служби та правоохоронних органів у здійсненні громадянами свого права на свободу мирних зібрань.

Слід зазначити, що міжнародні договори, ратифіковані належним чином парламентом, є частиною українського законодавства.¹ Таким чином, стаття 21 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, а також стаття 11 Європейської конвенції з прав людини («Конвенція») формують частину національного законодавства. Українські суди також застосовують Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як джерело права.²

У справах *Веренцов проти України* та *Шмушкович проти України* Європейський суд з прав людини («ЄСПЛ») переглянув українське законодавство стосовно права на свободу мирних зібрань і встановив порушення статті 11 у зв'язку з відсутністю передбачуваності відповідного законодавства, зокрема відсутності чітких і передбачуваних процедур для організації і проведення мирних зібрань. У зв'язку з такою прогалиною у законодавстві, у справі *Веренцов проти України* ЄСПЛ вказав вжити загальних заходів відповідно до статті 46 Конвенції з метою приведення законодавства у відповідність з нормами Конвенції. Судове рішення в частині застосування загальних заходів очікує виконання.³

Конституція України

Стаття 39 Конституції передбачає:

«Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей».

Процедура повідомлення й термін для повідомлення

У своєму (обов'язковому) рішенні від 19 квітня 2001 року⁴ щодо тлумачення

¹ Стаття 9 Конституції та стаття 19 Закону «Про міжнародні договори України» передбачають, що міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, становлять частину національного законодавства України.

² Стаття 17 Закону «Про виконання судових рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», стаття 8 (2) Кодексу адміністративного судочинства.

³ [Інформація](#) про стан виконання рішення у справі *Веренцов проти України* (англійською мовою).

⁴ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01/paran54#n54>.

частини першої статті 39 Конституції Конституційний Суд зазначив, що громадяни можуть здійснювати право на свободу мирних зібрань за умови завчасного повідомлення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, тим самим підтверджуючи, що проведення мирних зібрань підлягає повідомчій, а не дозвільній процедурі. Особи, які бажають провести зібрання, зобов'язані повідомляти про це відповідним органам; вони не зобов'язані отримувати від місцевих органів влади або інших державних органів дозвіл на проведення зібрання. Також зі статті 39 Конституції України випливає, що тільки суд може обмежити здійснення цього права, і що такі обмеження мають бути передбачені законом.

У своєму рішенні Конституційний Суд також розтлумачив зміст терміну «завчасне сповіщення», який був, і залишається, не визначеним в жодному законодавчому акті. Конституційний Суд дійшов висновку, що строк для такого завчасного сповіщення повинен бути розумним і не повинен обмежувати здійснення права на мирні зібрання, але, в той же час, він повинен дозволяти відповідним органам вживати заходів для забезпечення реалізації цього права громадянами. Аналізуючи відповідні положення Конституції, Конституційний Суд встановив, що питання визначення строків завчасного сповіщення підлягає законодавчому регулюванню, і це означає, що воно має бути вирішене в межах закону, прийнятого парламентом. Зокрема, Суд постановив таке:

«Положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей.

Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання...»

Слід зазначити, що відповідно до законодавства, яке діяло до прийняття Конституції й до введення процедури повідомлення для здійснення права на свободу мирних зібрань, для проведення зібрань вимагалось отримання дозволу від органів місцевого самоврядування. Зокрема, відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» (Указ від 1988 року), вимагалось подання письмової заяви на отримання дозволу на проведення зібрань до виконавчого комітету місцевої ради народних депутатів у строк не пізніше, як за десять днів до запланованої дати заходу. Виконавчий комітет розглядав заяву та сповіщав заявника про своє рішення. Він також мав повноваження заборонити, за певних обставин, проведення зібрань.

Відповідно до Постанови Верховної Ради від 12 вересня 1991 року «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР», «до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України». Крім того, відповідно до Перехідних положень Конституції України (Глава

XV), «Законои та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України...»

У зв'язку з тим, що Указ від 1988 року, який передбачав необхідність отримання дозволу на проведення мирної демонстрації та уповноважував й інші органи влади, ніж суди, забороняти проведення зібрань, суперечить положенням статті 39 Конституції, цей Указ не мав застосовуватись. У будь-якому разі, відповідно до статті 39 Конституції, будь-які обмеження права на свободу мирних зібрань, повинні бути визначені законодавчим актом парламенту.

Крім того, стаття 92 передбачає, що права і свободи людини й громадянина регулюються виключно законами України.

Законопроекти щодо права на свободу мирних зібрань та позиція РЄ/ОБСЄ/ООН

У 2008 році Проект Закону «Про порядок організації і проведення мирних заходів» був зареєстрований у парламенті (№ 2450).⁵ У відповідь на висновок Венеціанської комісії у законопроект було внесено певні зміни. У своєму Спільному висновку щодо цього законопроекту, наданому в жовтні 2010 року, Венеціанська комісія та Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі («ОБСЄ/БДПЛ») привітали зміни, внесені у відповідь на коментарі. Проте Спільний висновок також виокремив деякі положення проекту закону, які потребували доопрацювання, зокрема положення, які стосуються розрізнення типів і категорій мирних зібрань, права негромадян та осіб без громадянства на свободу мирних зібрань, відсутність положення щодо підтвердження отримання повідомлення органами влади, щодо фінансування і місця проведення зборів, а також необхідності забезпечення чіткої регламентації відповідальності й покарання за недотримання закону.⁶ Законопроект № 2450 був затверджений парламентом у першому читанні, проте розгляд проекту закону було згодом відкладено.

У 2013 році було зареєстровано два інші законопроекти, які стосуються права на свободу зібрань – законопроект № 2508а⁷ і законопроект № 2508а-1.⁸ Жоден з цих проектів не був представлений на затвердження парламентом.

Відсутність належного законодавчого регулювання права на свободу мирних зібрань в Україні залишається предметом стурбованості міжнародних органів з прав людини. Рада з прав людини ООН, у результаті здійснення універсального періодичного огляду в 2012 році, рекомендувала Україні запровадити закон про свободу зібрань відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини.⁹ Крім того, як зазначалося вище, питання було предметом розгляду у рішеннях ЄСПЛ у справах *Веренцова* і *Шмушковича*, прийнятих у 2013 році. На сьогодні Україна не виконала ні рекомендації ООН, ні ЄСПЛ в частині, яка стосується застосування загальних заходів.

⁵ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32431.

⁶ [Спільний висновок](#) Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо Закону «Про порядок організації і проведення мирних заходів», прийнятий Венеціанською комісією 15-16 жовтня 2010 року (англійською мовою).

⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751.

⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47925.

⁹ Рада ООН з прав людини, [Звіт](#) робочої групи щодо Універсального періодичного огляду: Україна (англійською мовою).