



Центр політико-правових  
реформ

# СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ УКРАЇНСЬКА ВЕРСІЯ <sup>1</sup>

## РЕЗЮМЕ

В Україні право на свободу мирних зібрань відіграє особливу роль, оскільки вже не один раз його реалізація змінювала хід історії та відвертала країну від тоталітарного шляху. Спроби політичної влади придушити це право через органи правопорядку і суди були успішні певний час, але призводили до посилення протестних настроїв і в підсумку до радикальних політичних змін.

Суди, які мали б захищати свободу мирних зібрань і контролювати обґрунтованість втручань у її реалізацію, переважно діяли в інтересах владних органів і всіляко обмежували цю свободу за їхніми зверненням. Для цього використовувалися будь-які, часто неправові аргументи, неконституційні документи радянських часів або місцеві правила з їхніми численними безглуздими обмеженнями. Навіть згадувалися рішення Європейського суду з прав людини, аби підкреслити важливість свободи мирних зібрань і... заборонити черговий мітинг або демонстрацію.

Рішення Європейського суду з прав людини і Конституційного Суду України загалом були сприятливими для зміцнення свободи мирних зібрань, але національна законодавча, адміністративна та судова практики надто повільно імплементують вимоги цих судів. Разом з тим, після Революції Гідності кількість випадків втручання у свободу мирних зібрань з боку органів влади суттєво зменшилася. Можна побачити прямий зв'язок між рівнем демократичності політичної влади і забезпеченням свободи мирних зібрань.

Наразі українська правова база щодо мирних зібрань, окрім відповідних положень Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, складається лише зі статті 39 Конституції України, що в частині допустимих обмежень свободи зібрань посилається на закон, досі так і не прийнятий. Попри чітку позицію Європейського суду з прав людини, суспільна дискусія щодо необхідності закону стосовно свободи мирних зібрань триває, оскільки вважається, що за різних політичних обставин його можуть використати як на користь свободи мирних зібрань, так і проти неї.

## 1. ПРАВО, ЩО ЗМІНЮЄ ХІД ІСТОРІЇ

Як і більшість засад демократичного врядування, свобода мирних зібрань — складне й багатоаспектне явище, прямо й опосередковано пов'язане з низкою інших правових інститутів. Забезпечення самої свободи вимагає відповідей на багато питань, більшість (але далеко не всі) з яких постають у відносинах між громадянським суспільством і державною владою і навіть побіжний огляд яких зайняв би забагато місця, тож цей аналіз обмежено лише одним, але часто найважливішим на практиці аспектом — межами втручання держави в реалізацію цієї свободи.

Право на свободу мирних зібрань виникло задовго до його офіційного визнання будь-якою державою. Як влучно зазначив Верховний Суд США, «насправді це право є і завжди було невід'ємним атрибутом громадянства за вільного уряду».<sup>2</sup> Воно тісно пов'язане зі свободою вираження поглядів, адже мирне зібрання — це інструмент донесення до органів влади, певних осіб або суспільства певної позиції.

<sup>1</sup> Аналітичний звіт розроблено в оригіналі українською мовою експертами ЦППР Романом Куйбідою та Максимом Середою та редактовано експертами DRI.

<sup>2</sup> Case De Jonge v. Oregon 299 U.S. 353 (1937) <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/299/353/case.html#364>> (24 січня 2017).

Історично на українських теренах це право довгий час пригнічувалось. У Російській імперії, а пізніше й у Радянському Союзі організатори і учасники будь-яких форм політичних протестів ризикували провести решту життя у Сибіру у засланні. Обмежені можливості для мирних зібрань у країні з'явилися лише за «перебудови» — спроби лібералізувати економічне та політичне життя СРСР другої половини 80-х років, що в кінцевому підсумку призвело до активізації національних рухів у союзних республіках і розпаду радянської імперії.

В Україні того часу найбільш дієвою акцією стало безстрокове голодування студентів у центрі Києва 1990 року з вимогами: не підписувати новий союзний договір про утворення «демократичного СРСР», націоналізувати майно комуністичної партії, відправити у відставку уряд, провести перевибори до парламенту на багатопартійній основі та забезпечити проходження військової служби юнаками-українцями винятково на території України. Ініціативу молоді підтримало населення. Коли з'явилася інформація про можливий розгін студентів з Майдану, на їхній захист вийшло понад 50 тисяч киян. Зрештою на шістнадцятий день голодування парламент прийняв постанову, якою прийняв вимоги студентів і відправив у відставку тодішній уряд. Акція отримала назву «Революція на граніті» і стала важливим кроком до незалежності України та декомунізації.<sup>3</sup>

Після здобуття незалежності українці й далі у найбільш критичні для суспільства моменти формували свою історію, використовуючи право на мирні зібрання. 2004 року сотні тисяч громадян вийшли на Майдан Незалежності в Києві та інших містах України після спроби масштабних фальсифікацій результатів президентських виборів на користь провладного кандидата. Так відбулася мирна Помаранчева революція, завдяки якій Верховний Суд скасував результати виборів, було проведено повторне голосування та переміг представник тодішньої опозиції.

Наприкінці 2013 року люди, переважно молодь, вийшли на майдани в столиці та декількох містах України, протестуючи проти відмови тодішнього президента Януковича підписати договір про асоціацію з ЄС. Це явище отримало назву «Євромайдан». В одну з ночей у Києві протестуючих студентів жорстоко, наносячи удари кийками, розігнала міліція, що спровокувало потужний соціальний вибух: великі міста охопили мітинги проти свавілля влади. Суди широко використовувалися для придушення протестів. Рішення, які вони приймали, були відверто свавільними і скоординованими з адміністрації Януковича. Як наслідок мирні протести радикалізувались і переросли в те, що згодом назвали Революцією Гідності. У результаті більше ста людей загинули, а Янукович в лютому 2014 р. втік до Росії.<sup>4</sup>

Феномен українського Майдану яскраво продемонстрував, що мирні зібрання — це часто *vox populi*, своєрідний барометр суспільного невдоволення і суспільних очікувань, ігнорування яких може мати історичні наслідки. Один український гуморист навіть запропонував закріпити «Майдан» в Конституції України як механізм народного контролю за владою.<sup>5</sup>

Водночас «Майдан» не вичерпує величезне розмаїття мирних зібрань, які щодня відбуваються в Україні: мітингів, пікетів, страйків, походів, флеш-мобів тощо. Численні, малі і навіть одиничні. Щирі і проплачені.<sup>6</sup> Демонстрації і контрдемонстрації. Правозахисні, соціальні, політичні, релігійні та ін.

## 2. ПРАВОВІ РАМКИ ДЛЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ

Свобода мирних зібрань в Україні закріплена у статті 39 Конституції:

*«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».*<sup>7</sup>

Ці норми Конституції засновані на положеннях статті 11 Європейської конвенції з прав людини<sup>8</sup> і статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.<sup>9</sup> Але додатково до міжнародних вимог у Конституції України визначено повідомний, а не дозвільний характер проведення мирних зібрань (достатньо повідомити місцеві органи влади, а не отримувати від них дозвіл), а також встановлено, що обмежити реалізацію права на мирні зібрання може лише суд, а не інший орган влади, і лише відповідно до закону. Наразі такого закону в Україні немає, що на практиці обертається залежністю свободи мирних зібрань від розсуду органів влади.

<sup>3</sup> Сергій Єкельчик, *Історія України: Становлення модерної нації* (Київ: Laurus, 2011), с. 258–259.

<sup>4</sup> *Wikipedia*, „Революція гідності“

<[https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8E%D1%86%D1%96%D1%8F\\_%D0%B3%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D1%8E%D1%86%D1%96%D1%8F_%D0%B3%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96)> (24 січня 2017).

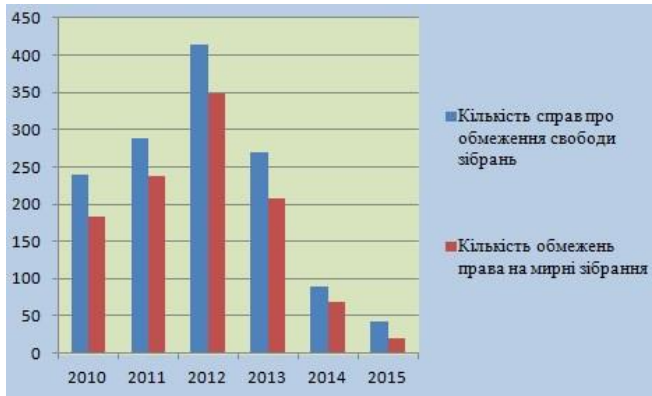
<sup>5</sup> Лесь Подерев'янський, “Майдан — в Конституцію України”, 12 грудня 2013 р. <<https://www.youtube.com/watch?v=Y04gU8g7Jj4>> (24 січня 2017).

<sup>6</sup> Двоє демонстрантів поодиночки сказали СММ, що за участь у демонстраціях їм заплата суму, рівну приблизно десятиям доларам США: OSCE, “Latest from OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine, based on information received as of 19:30, 14 November 2016,” 15 November 2016 <<http://www.osce.org/ukraine-smm/281761>> (24 January 2017).

<sup>7</sup> Підкреслення жирним шрифтом додано.

<sup>8</sup> Стаття 11 ЄКПЛ: «1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. 2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави».

<sup>9</sup> Стаття 21 МПГП: «Визнається право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб.»



Паралельно з цим зовсім донедавна в Україні застосовувалися Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР»<sup>10</sup> та частина п'ята статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».<sup>11</sup> Ними встановлювався дозвільний порядок мирних зборів узагалі (згідно з Указом) і публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній процесій зокрема (частина п'ята статті 21 Закону). Упродовж років влада посилювалася на ці норми, щоб ігнорувати передбачений Конституцією повідомний порядок і перешкоджати мирним зібранням на практиці, і подекуди вдавалася до цього навіть після того, як у вересні 2016 року Конституційний Суд України визнав і Указ, і частину п'яту статті 21 згаданого Закону неконституційними (див. далі).

### 3. ПРАКТИКА ЗАБОРОН ТА ПОКАРАНЬ

В одній із щорічних доповідей Спеціальний доповідач ООН з питань свободи мирних зібрань дуже влучно зазначив, що «захист свободи мирних зібрань [...] на багатосторонньому рівні починається з правильних норм, але може стати реальним лише в поєднанні з правильною практикою».<sup>12</sup>

На жаль, і законодавство, і практика органів влади щодо мирних зібрань були проблемними практично протягом усього періоду української незалежності. У спадок від СРСР Україна отримала законодавство, що дозволяло за потреби заборонити будь-яке мирне зібрання. Хоч і явно всупереч свободі мирних зібрань, закладеній у Конституції України 1996 р., таке законодавство активно застосовувалося. Під кутом зору органів влади, воно мало ту безсумнівну перевагу, що допускало різний підхід до опозиційних і провладних зібрань. На додачу до законодавства, що в питанні мирних зібрань суперечило положенням Основного Закону, існують численні обмежувальні місцеві акти, неконституційність яких теж ніколи не заважала застосовувати їх на практиці. Місцева влада встановлювала різноманітні обмеження для організаторів та учасників зібрань – визначала перелік дозволених вулиць, запроваджувала строки повідомлення й інші обов'язки організаторів, навіть вимагала грошові внески за розгляд повідомлень про мирні зібрання. Саме за порушення цих правил найчастіше суди

карали найактивніших громадських діячів, застосовуючи Кодекс про адміністративні правопорушення. При цьому обмеження обґрунтовувалися інтересами національної безпеки та громадського порядку, визначеними в підзаконних актах (наприклад, у положенні про дільничного інспектора).

Однак ще гіршою за законодавство була радянська ментальність, яка вплинула на судову практику щодо обмеження мирних зібрань. Яскравий виразник такої ментальності – твердження з рішення одного місцевого суду на початку 2000-х, де суд буквально вказав, що в нього «викликає боязнь можливість якихось порушень під час мирного заходу», а тому його слід заборонити.<sup>13</sup> Саме такий страх спричинити якісь незручності владі служив тим керівним принципом, яким керувалися більшість судів при вирішенні цієї категорії справ.

Не дивно, що більшість мирних зібрань, які влада мала намір заборонити, в результаті заборонялись. За даними моніторингу Єдиного державного реєстру судових рішень, лише з 2009 по 2015 рік суди заборонили або в інший спосіб обмежили понад 1100 мирних зібрань на всій території України.

До підбору мотивів обмежити зібрання судді підходили творчо й виявляли дива винахідливості. Так в одному випадку суд вирішив не на користь організаторів, бо ті не зазначили форм і методів забезпечення прибирання сміття після завершення зібрання, а також не планували встановлювати біотуалети на час заходу.<sup>14</sup> В іншому – суд вирішив, що «проведення мирного зібрання, направлено на боротьбу з корупційними діями голови ... обласної державної адміністрації, призведе до розповсюдження неправдивих відомостей, що негативно вплине на імідж влади».<sup>15</sup> Ще в іншому суд заборонив мирні зібрання в центрі міста, оскільки «(м)ешканці та гості міста з неповнолітніми дітьми відвідують центральну частину міста з метою культурного відпочинку, а проведення мітингу [...], що викрикують лозунги, може викликати їх негативну реакцію та обґрунтоване обурення».<sup>16</sup>



<sup>10</sup> Україна, Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>> (24 січня 2017).

<sup>11</sup> Україна: Закон України від 23 квітня 1991 року № 987-ХІІ «Про свободу совісті та релігійні організації» <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/987-12>> (24 січня 2017).

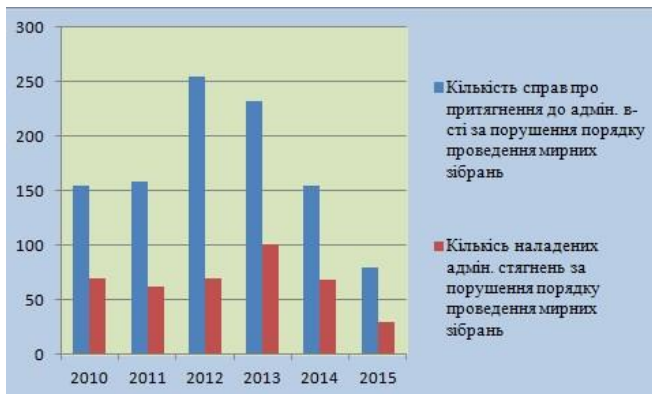
<sup>12</sup> Генеральна Ассамблея ООН, «Доклад Спеціального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций», 1 сентября 2014, п. 37 <<http://freemasssembly.net/wp-content/uploads/2014/10/Multilaterals-report-RU.pdf>> (24 января 2017).

<sup>13</sup> Правове регулювання свободи мирних зібрань, упорядники Є.Захаров, В.Яворський (Харків: Фоліо, 2005), с. 41.

<sup>14</sup> Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 16 вересня 2010 р. <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11350576>> (24 січня 2017).

<sup>15</sup> Постанова Черкаського окружного адміністративного суду від 14 січня 2012 р. <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20963324>> (24 січня 2017).

<sup>16</sup> Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 6 вересня 2012 р. <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25872222>> (24 січня 2017).



Також суди, бувало, зазначали з посиланням на довідки метеослужб підставою заборони мирних зібрань жарку або холодну погоду, нібито піклуючись про учасників.

Українські суди зазвичай не посилалися на відповідні міжнародні документи, як Сіракузькі принципи тлумачень обмежень та відступів від Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, чи Керівні принципи зі свободи мирних зібрань. Посилання же на практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) виглядають геть прикро. Наприклад, у трьох десятках судових заборон<sup>17</sup> є посилання на рішення Європейського суду в справі «Букта та інші проти Угорщини»,<sup>18</sup> де Суд начебто визнав обґрунтованим припинення зібрання, про яке не було повідомлено органи влади за певну кількість днів. Насправді це був аргумент уряду Угорщини, який ЄСПЛ у цьому ж рішенні спростував.

Зважаючи на виразну схильність судів до обмеження свободи мирних зібрань, громадські активісти виробили методи запобігання судовим заборонам. Користуючись тим, що Конституція України не визначила конкретних строків завчасного повідомлення про мирні зібрання, організатори подавали такі повідомлення за 10-15 хвилин до запланованого початку. Таким чином, органи влади не встигали подати позов про обмеження мирних зібрань, а формальна вимога щодо сповіщення в такий спосіб дотримувалась. Однак ця тактика не завжди мала успіх: організаторів і учасників все одно притягували до адміністративної відповідальності за порушення порядку організації проведення демонстрацій, або знаходили інші підстави для відповідальності.

Тактика обмеження шляхом судових заборон спрацьовувала для нечисельних мітингів, але виявилася недієвою, коли на вулиці Києва та інших міст України вийшли сотні тисяч людей під час Революції Гідності. У таких умовах тодішня влада на чолі з Януковичем зважилися на прийняття низки обмежувальних законів, зокрема й у сфері мирних зібрань, які ЗМІ одразу ж охрестили як диктаторські. Закони надавали можливість арештовувати людей на 15 діб за порушення порядку організації зібрань, за встановлення наметів без погодження з боку поліції, або за будь-яке інше сприяння протестам; забороняли автоводіям пересуватися колонами. Очевидно, що метою було залякати протестувальників на Майдані Незалежності, однак реальний ефект виявився прямо

протилегним. Уже за три дні після прийняття диктаторських законів протистояння на Майдані набуло силового характеру, а ще за місяць Янукович покинув країну.

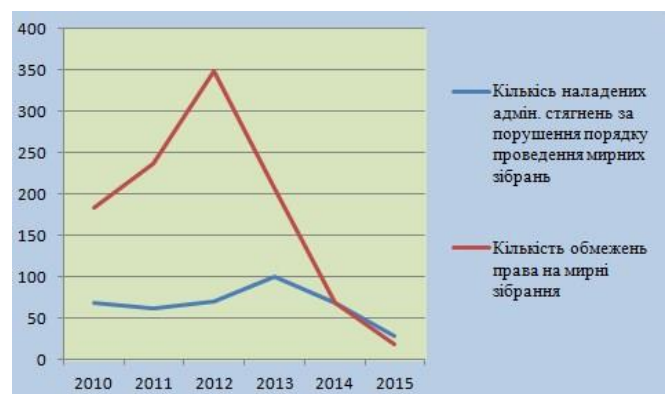
Після Революції Гідності ситуація з мирними зібраннями в країні значно покращилась. У 2015-2016 роках зменшилася кількість судових заборон, порідшали випадки притягнення учасників мирних зібрань до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Для порівняння: у піковому 2012 р. суди прийняли 349 заборон та обмежень мирних зібрань (84% поданих позовів задоволено), у 2015 р. — 20 (48%), у першій половині 2016 р. — лише 6 (46%).

У столиці України та деяких інших містах міська влада взагалі перестала звертатися до суду для заборони мирних зібрань. Водночас поліція посилила заходи безпеки під час мирних зібрань після вибуху гранати влітку 2015 р. з жертвами серед правоохоронців під час протесту проти змін до Конституції щодо особливого статусу Донбасу. У деяких регіонах досі застосовуються місцеві акти, що регулюють проведення мирних зібрань за радянським зразком, а окремі суди й надалі забороняють мирні зібрання, лише імітуючи застосування практики ЄСПЛ, а насправді ігноруючи її.

#### 4. ЄРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА КСУ ПРО СВОБОДУ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ

Незважаючи на системні порушення права на свободу мирних зібрань в Україні, особливо в часи президентства Януковича, і немалою кількістю звернень у зв'язку з цим до Європейського суду з прав людини, ця європейська поважна інституція вирішила всього п'ять справ проти України щодо порушення цього права.

У трьох із них постало питання про обґрунтованість застосування адміністративних і кримінальних санкцій до заявників за порушення порядку проведення мирних зібрань, в одній – про обґрунтованість заборони страйку працівникам авіакомпанії, а в останній – про законність і пропорційність звільнення з роботи за прогул у зв'язку з участю у страйку-пикеті.



<sup>17</sup> Центр політико-правових реформ, «Суддівська помилка: критерії розмежування зловживання (свавілля), недбалості та добросовісної поведінки: Аналітичний звіт», с. 23 <<http://pravo.org.ua/ua/news/20871239-suddivska-pomilka-kriteriyi-rozmegeuvannya-zlovgeivannya,-nedbalosti-ta-dobrosovisnoyi-povedinki>> (24 січня 2017).

<sup>18</sup> European Court of Human Rights, *Bukta and others v. Hungary* <<http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-81728>> (24 January 2017).

Найбільш важливими для національної практики стали перші дві з названих справ – «Веренцов проти України»<sup>19</sup> і «Шмушкович проти України».<sup>20</sup> Обидві вирішені 2013 року за однаковими мотивами. Заявників було притягнуто до адміністративної відповідальності за «порушення порядку проведення мирних зібрань». Європейський суд з прав людини визнав, що в Україні законом не визначений порядок проведення мирних зібрань. Тож не можна карати за порушення того, чого немає. Застосування порядку, затвердженого ще Президією Верховної Ради Радянського Союзу, не узгоджується з Конституцією, а місцеві положення, що діють у багатьох населених пунктах, прийняті без достатньої законної підстави. При цьому ЄСПЛ серед іншого послався на непослідовну національну судову практику, де ці акти як застосовуються, так і визнаються протиправними.

Але це не завадило українським судам ухвалити понад шістдесят заборон мирних зібрань під час Євромайдану і Революції Гідності (листопад 2013 р. — лютий 2014 р.). Деякі українські судді й далі застосовували і радянський порядок, і місцеві положення, інколи навіть прямо надаючи перевагу ухвалам Вищого адміністративного суду над рішенням Європейського Суду з прав людини у справі Веренцова.<sup>21</sup> Лише після Революції Гідності суди частіше стали зважати на це рішення і коректно його застосовувати, відмовляючи місцевим органам влади у забороні мирних зібрань.

Поступово зменшилася й кількість адміністративних стягнень і їхня суворість. За даними судової статистики за «порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» 2013 року накладено адміністративні стягнення у 101 випадку (попередження – 53, штраф – 44, адміністративний арешт – 4),<sup>22</sup> 2014 – у 30 випадках (попередження – 8, штраф – 20, адміністративний арешт – 2),<sup>23</sup> 2015 – у 29 випадках (попередження – 18, штраф – 11),<sup>24</sup> у першому півріччі 2016 р. лише в одному (попередження).<sup>25</sup>

У справі «Карпюк та інші проти України» Європейський суд з прав людини визнав таким, що має законну основу, але надто суворим покарання для трьох учасників протестної акції в рамках кампанії «Україна без Кучми»: *«хоча санкція за дії заявників щодо організації масових безпорядків та підбурювання до насильства під час подій 9 березня 2001 року могла бути зумовлена вимогами громадської безпеки, тривалі строки позбавлення волі, призначені їм як покарання, не були пропорційні легітимній цілі, яка переслідувалась»*.<sup>26</sup>

У справі «Веніамін Тимошенко та інші проти України» ЄСПЛ визнав порушення права на свободу мирних зібрань заборону страйку працівникам авіакомпанії, зробивши висновок, що «страйк беззаперечно захищається статтею 11 Конвенції». Він вказав, що українське законодавство в регулюванні цього питання було неякісним, оскільки страйк було заборонено на підставі Закону «Про транспорт», який у цьому питанні не відповідав новішому закону про вирішення трудових спорів.<sup>27</sup>

Лише в одній зі справ ЄСПЛ не встановив порушення. У справі щодо звільнення за прогул працівниці, яка брала участь у страйку-пікеті, Суд визнав, що її двогодинна відсутність на роботі та неповідомлення нею безпосереднього керівника заздалегідь про відсутність призвели до серйозного порушення робочого процесу, тож заявниця не зробила все можливе для реалізації своєї свободи мирних зібрань з належною повагою до прав та інтересів її роботодавця.<sup>28</sup>

Конституційний Суд України ухвалив два рішення щодо свободи мирних зібрань. Перше, ухвалене ще у 2001 р., хоч і було досить прогресивним на той час, майже не вплинуло на практику інших судів. Так, у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання Конституційний Суд зазначив, що організатори мирних зібрань мають сповістити органи влади про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення; але ці строки не повинні обмежувати право на мирні зібрання, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам влади вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами мирних зібрань, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей. Конкретні ж строки завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.<sup>29</sup>

Звичайні суди часто забороняли мирні зібрання лише через те, що організатори не дотрималися строку, встановленого радянським порядком або місцевими положеннями, які суди попри все вважали чинними.

Здавалося, крапку в застосуванні радянського порядку Конституційний Суд поставив 2016 року. Рішенням у справі про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій Конституційний Суд не лише визнав неконституційним положення закону про свободу совісті щодо необхідності попереднього дозволу

<sup>19</sup> European Court of Human Rights, *Vyerentsov v. Ukraine* <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-118393>> (24 January 2017). Thereafter: ECHR, *Vyerentsov v. Ukraine*.

<sup>20</sup> European Court of Human Rights, *Shmushkovych v. Ukraine* <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-128050>> (24 January 2017).

<sup>21</sup> Див., напр.: Київський окружний адміністративний суд, *Постанова від 7 лютого 2014 р.* <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/37034921>> (24 січня 2017).

<sup>22</sup> Михайло Каменев, «Статистика притягнення до відповідальності за порушення порядку організації і проведення мирних зібрань», 16 грудня 2016 <<http://kameniev.tumblr.com/post/154548943395/статистика-притягнення-до-відповідальності-за>> (24 січня 2017).

<sup>23</sup> Державна судова адміністрація України, «Звіт про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності. Зведені дані за 2014 р.» <[http://court.gov.ua/userfiles/3\\_2014.xls](http://court.gov.ua/userfiles/3_2014.xls)> (24 січня 2017).

<sup>24</sup> Державна судова адміністрація України, «Звіт про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності. Зведені дані за 2015 р.» <[http://court.gov.ua/userfiles/3\\_2015.xls](http://court.gov.ua/userfiles/3_2015.xls)> (24 січня 2017).

<sup>25</sup> Державна судова адміністрація України, «Звіт про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності. Зведені дані за перше півріччя 2016 р.» <[http://court.gov.ua/userfiles/3\\_2016\\_1.xls](http://court.gov.ua/userfiles/3_2016_1.xls)> (24 січня 2017).

<sup>26</sup> European Court of Human Rights, *Karpyuk and others v. Ukraine*, para 235 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157510>> (24 January 2017).

<sup>27</sup> European Court of Human Rights, *Veniamin Tymoshenko and others v. Ukraine*, paras 78, 83–85 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-146671>> (24 January 2017).

<sup>28</sup> European Court of Human Rights, *Trofimchuk v. Ukraine*, para 46 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101310>> (24 January 2017).

<sup>29</sup> Конституційний Суд України, *Рішення від 19 квітня 2001 р. № 4рп/2001* <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004рп170-01>> (24 січня 2017).

органів влади на проведення публічних богослужінь, а й вийшов за межі вимог конституційного подання і визнав неконституційним уже згадуваний Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР».<sup>30</sup> Парадокс, але Вищий адміністративний суд навіть після цього все ще ставить в основу своїх рішень цей радянський документ.<sup>31</sup>

## 5. ЗАКОН ПРО СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ: БУТИ ЧИ НЕ БУТИ

Після ухвалення Конституції України у 1996 р. український парламент багато разів намагався ухвалити спеціальний закон щодо мирних зібрань. За цей час щонайменше 13 законопроектів побували на розгляді Верховної Ради, чотири рази експертний висновок щодо таких законопроектів давала Венеціанська комісія.<sup>32</sup> Однак результат завжди був незмінний – жоден із законопроектів не схвалили.

Навіть ЄСПЛ висловився з цього приводу: «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».<sup>33</sup>

Утім, незважаючи на позицію ЄСПЛ і загалом схвальне ставлення Венеціанської комісії до зусиль у напрямку заповнення законодавчих прогалів у сфері мирних зібрань, в Україні й досі немає єдності з цього питання, навіть у громадському середовищі.<sup>34</sup>

Найчастіше можна почути аргументи, що спеціальне законодавство лише забюрократизує процедуру повідомлення, створить додаткові обов'язки для організаторів та учасників мирних зібрань і, зрештою, легалізує підстави для заборони зібрань або ж для покарання їх учасників за формальними критеріями. Деякі громадські активісти протестують проти спеціального закону, посилаючись на те, що закон прийматиме політична влада, яка зробить усе, щоб отримати легальні можливості за необхідності придушити мирні зібрання. Вони

вважають, що поки немає спеціального закону – немає й легітимних підстав для обмеження свободи мирних зібрань.<sup>35</sup>

З іншого боку, закон міг би завадити застосуванню радянських документів і місцевих положень, численним зловживанням з боку судів та інших органів влади. Також подекуди при організації мирних зібрань слід зважати на інтереси третіх осіб. Наприклад, мирні зібрання на публічних дорогах або з блокуванням транспортних комунікацій потребуватимуть додаткового адміністрування з боку поліції, зокрема, шляхом визначення об'їзних шляхів, попередження мешканців про можливі незручності тощо. У деяких випадках можлива також законна вимога обмежити тривалість перебування учасників зібрання на публічних дорогах. Усі ці заходи нездійсненні, якщо повідомлення про проведення мирного зібрання буде подано безпосередньо перед його початком. Тож доречним міг би бути обов'язок завчасно сповіщати про проведення таких мирного зібрань, що потребують додаткового захисту з боку органів правопорядку, що проводяться на публічних дорогах або потенційно можуть їх заблокувати. Щодо підстав для обмеження свободи мирних зібрань закон навпаки має звужити суддівську «правотворчість».

Венеціанська комісія у висновку від 18 жовтня 2016 р. здебільшого позитивно оцінила останні два законопроекти щодо гарантій забезпечення свободи мирних зібрань (№ 3587 та 3587-1),<sup>36</sup> підготовлені на основі різних попередніх варіантів, які напрацьовувалися також із залученням громадських експертів.<sup>37</sup> На думку Комісії, велика частина обох проектів відповідає європейським стандартам і є спробою заповнити законодавчі прогалини у цій сфері. Водночас до обох проектів висловлені зауваження. На думку експертів, обидва законопроекти визначали поняття «зібрання» через слово «захід», тоді як комісія порекомендувала «зібрання людей з метою висловитися» (*“gathering of people for expressive purposes”*). З обох законопроектів порадили виключити можливість обмеження свободи мирних зібрань з огляду на їхню мету (законопроекти передбачали можливість обмеження мирних зібрань, якщо їхня мета ліквідувати незалежність України чи зменшити її територію), а також переглянути намір законотворців виключити з-під дії майбутніх законів певні види

<sup>30</sup> Конституційний Суд України, *Рішення від 8 вересня 2016 р. № брп/2006* <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16>> (24 січня 2017).

<sup>31</sup> Вищий адміністративний суд України, *Ухвала від 23 листопада 2016 р.* <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/63322690>> (24 січня 2017).

<sup>32</sup> Venice Commission, OSCE/ODIHR, *“Joint Opinion on the Draft Law on Peaceful Assemblies in Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR adopted by the Venice Commission at its 68th Plenary Session (Venice, 13-14 October 2006) CDL-AD(2006)033-e”* <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2006\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2006)033-e)> (24 January 2017);

—, *“Joint opinion on the law on peaceful assemblies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR - Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session (Venice, 15-16 October 2010) CDL-AD(2010)033-e”* <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)033-e)> (24 January 2017);

—, *“Joint opinion on the draft law on freedom of peaceful assembly of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR adopted by the Venice Commission at its 88th Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011) CDL-AD(2011)031-e”* <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)031-e)> (24 January 2017);

Venice Commission, DHR of the DGI of the CoE, OSCE/ODIHR, *“Ukraine—Joint Opinion of the Venice Commission, the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), on two Draft Laws on Guarantees for Freedom of Peaceful Assembly, adopted by the Venice Commission at its 108th Plenary Session (14-15 October 2016) CDL-AD(2016)030-e”* <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)030-e)> (24 January 2017)

Thereafter: Venice Commission and others, *Joint Opinion on two Draft Laws*.  
<sup>33</sup> ECHR, *Vyerentsov v. Ukraine*, para 55.

<sup>34</sup> Олександр Ярошук, *“Право на мирні зібрання: чи потрібен Україні спецзакон?”* 20 грудня 2016 р., <[https://humanrights.org.ua/material/pravo\\_na\\_mirni\\_zibrannja\\_chi\\_potriben\\_ukrajini\\_speczakon](https://humanrights.org.ua/material/pravo_na_mirni_zibrannja_chi_potriben_ukrajini_speczakon)> (24 січня 2017).

<sup>35</sup> Див., напр.: *Інститут “Республіка”*, *“Володимир Чермерис: «Ухвалення спеціального закону в Україні щодо свободи мирних зібрань – це вкрай небезпечно»* <<http://inrespublica.org.ua/ostanni-novyny/volodymyr-cheremys-uhvalennya-spetsialnogo-zakonu-v-ukrayini-shhodo-svobody-myrnyh-zibrann-tse-vkraj-nebezpechno.html>> (24 січня 2017).

<sup>36</sup> Україна, *Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань* <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57310](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310)> (24 січня 2017); *Проект Закону про гарантії свободи мирних зібрань в Україні* <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57396](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396)> (24 січня 2017).

<sup>37</sup> Venice Commission and others, *Joint Opinion on two Draft Laws*.

зібрань. Зокрема не знайшло розуміння непоширення дії законів на зустрічі з народними депутатами, кандидатами в депутати та на пост Президента. Також в обох законопроектах варто прямо вказати, що обмежувати право на проведення мирних зібрань може не лише суд, а й органи правопорядку безпосередньо під час проведення зібрань. Такі обмеження мають бути пропорційними й необхідними з огляду на конкретну ситуацію. Також, на думку експертів Ради Європи, треба визначити умови за яких поліція може застосовувати силу до учасників зібрань.

Були й індивідуальні зауваження. У законопроекті № 3587, на думку Венеціанської комісії, слід чітко передбачити, у яких випадках не потрібно повідомляти про мирні зібрання. Також доцільно виключити обов'язковість спеціального дозволу, якщо зібрання передбачає тимчасове блокування доріг. Іншому ж законопроекту бракує чітких строків завчасного сповіщення.<sup>38</sup> Також запропонували конкретизувати компетентний орган для подачі сповіщень, причому «єдине вікно» визнано бажанішим ніж розмаїття компетентних одержувачів, передбачене проектом. Не слід вимагати вказівки «мети зібрання», а некоректна оцінка заявниками кількості учасників або тривалості не повинні негативно відбитися на свободі мирних зібрань.

Хоча необов'язковість попереднього повідомлення, запропонована в проекті № 3587-1, відповідає міжнародним стандартам, стаття 39 Конституції України все ж вимагає попереднього сповіщення, тому така законодавча зміна, на думку Венеційської комісії, потребує змін до Конституції України. Також експерти порадили переглянути положення проекту, за яким таки вимагається повідомлення: зокрема додати інші підстави, крім безпеки учасників, бо це – не єдина мета сповіщення. І для цього проекту Венеціанською комісією було запропоновано конкретизувати орган-одержувач сповіщення про проведення мирного зібрання.

На нашу думку, компромісною відповіддю на питання про необхідність спеціального закону про свободу мирних зібрань може стати законодавство, що не створить зайвих бюрократичних перепон для реалізації права на мирні зібрання, але навпаки – покладе тверді позитивні зобов'язання органів влади, щоби гарантувати цю свободу. Мети буде досягнуто, якщо, як казав Дж.Локк, закон не скасовуватиме чи обмежуватиме, а навпаки – оберігатиме і збільшуватиме свободу.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Venice Commission and others, *Joint Opinion on two Draft Laws*, para 14.

<sup>39</sup> John Locke, *Two Treatises of Government*, p. 128  
<<http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/locke/government.pdf>> (24 January 2017).

## DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) є безсторонньою, незалежною, неприбутковою організацією, зареєстрованою у Берліні, Німеччина. DRI виступає за участь громадян у політичних процесах, підзвітність державних органів та розвиток демократичних інституцій в усьому світі. DRI допомагає шукати місцеві способи сприяння здійсненню універсального права громадян брати участь у політичному житті країни, що закріплене Загальною декларацією прав людини та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

<http://www.democracy-reporting.org>

## ЦЕНТР ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ (ЦППР)

Центр політико-правових реформ – недержавний аналітичний центр, метою якого є сприяння проведенню реформ у політико-правовій сфері задля утвердження в Україні демократії, верховенства права та належного урядування.

Напрямки діяльності ЦППР:

- Конституціоналізм
- Публічна адміністрація
- Судівництво і кримінальна юстиція

Наскрізними для цих напрямків діяльності є питання:

- європейської інтеграції
- прав людини
- протидії корупції

<http://pravo.org.ua>

Публікація здійснена в рамках проекту, спрямованого на підтримку прозорого процесу реформ в Україні. Проект фінансується Міністерством закордонних справ Німеччини. DRI та Київський національний університет ім. Тараса Шевченка несуть виключну відповідальність за зміст цієї публікації, який у жодному випадку не може вважатися таким, що відображає погляди Міністерства закордонних справ Німеччини.



Federal Republic of Germany  
Foreign Office