



## СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ:

# ПОШУК ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ РЕГУЛЮВАННЯ<sup>1</sup>

### 1. ВСТУП

У 2013 році Європейський суд з прав людини у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України» констатував відсутність в Україні закону, який би регулював порядок проведення мирних зібрань, хоча Конституція України чітко встановлює, що права людини визначаються законом.

З часу прийняття згаданих рішень Європейським судом, парламент України так і не ухвалив закону, який би встановлював процедури проведення мирних зібрань. Водночас з 2013 року в Україні суттєво змінилися умови, у яких громадяни реалізують своє право на мирні зібрання.

**По-перше**, з 2013 року суттєво зменшилася кількість випадків втручання у свободу мирних зібрань з боку органів влади. Так, у 2012 році суди задовольнили 349 позовів місцевих органів влади щодо обмеження (здебільшого заборони) реалізації свободи мирних зібрань, задовольнивши 85% від загальної кількості позовів. Натомість у 2017 році суди розглянули лише шість справ цієї категорії, і жодного разу не застосували обмеження. До того ж, у 2017 році суди лише у п'яти справах наклали адміністративне стягнення до учасників мирних зібрань за порушення порядку організації і проведення мирних зібрань. Для порівняння у 2010 році суди наклали 69 стягнень, у 2011 – 62, у 2012 – 70, а у 2013 – 101 стягнення.

**По-друге**, у 2016 році Конституційний Суд України у справі «про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів та процесій» визнав неконституційним Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР». Цей Указ органи влади, зокрема суди, всупереч Конституції застосовували замість закону для обмеження свободи мирних зібрань.

**По-третє**, у 2017 року набули чинності зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, які встановили нові

правила розгляду судом справ щодо встановлення обмеження права на свободу мирних зібрань. Новий закон значно звузив процесуальні можливості органів влади накладати обмеження на реалізацію громадянами свого права на мирні зібрання.

Метою цього документу є визначити, чи достатнім є наявне правове регулювання, які виклики постають або можуть постати перед свободою мирних зібрань у нових умовах та які законодавчі зміни були би бажаними та здійсненими для гарантування вільної реалізації права на свободу мирних зібрань.

### 2. КОНЦЕПЦІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

У 2017 році залучені DRI експерти підготували [аналітичний звіт<sup>1</sup>](#) щодо свободи мирних зібрань в Україні. Цей звіт був презентований під час [дискусії](#) щодо оптимальних способів законодавчого гарантування свободи мирних зібрань у рамках Комітету Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин. Після дискусії окремі учасники експертного обговорення висловили думку, що напрацювання будь-яких законодавчих змін матиме зміст лише після детального вивчення позицій ключових зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у цій сфері. Адаже всі попередні законодавчі пропозиції напрацьовувалися на основі власного досвіду та бачення авторів пропозицій без дослідження інтересів ключових цільових груп. Цей документ є спробою заповнити цю прогалину.

Для реалізації цієї мети було вирішено провести опитування п'ятих експертів, які представляли ключові зацікавлені

<sup>1</sup> Свобода мирних зібрань українська версія / Аналітичний звіт, 2017 /  
Електронне джерело: [http://pravo.org.ua/img/zstored/files/DRI-UA\\_Freedom-of-Assembly\\_ua.pdf](http://pravo.org.ua/img/zstored/files/DRI-UA_Freedom-of-Assembly_ua.pdf)

сторони у цій сфері, щодо їхнього бачення поточної ситуації з правовим забезпеченням свободи мирних зібрань. В опитуванні взяли участь по одному представнику судової гілки влади, національної поліції, органу місцевого самоврядування, а також два представники громадськості з різними поглядами на необхідність ухвалення спеціального закону щодо мирних зібрань.

За результатами інтерв'ю залучені експерти підготували проект цього документа. Позиції експертів були додатково верифіковані шляхом проведення п'яти фокус-груп у лютому-березні 2018 року. У фокус-групах взяли участь представники громадського сектору, суддів, органів правопорядку, органів місцевого самоврядування, а також додатково представники підприємців та професійних спілок.

На підставі зібраних експертних думок, автори цього документа описали виклики, які постають перед свободою мирних зібрань в Україні, насамперед з огляду на збіги та розходження позицій серед ключових стейкхолдерів. Де можливо, також запропоновано оптимальне на думку авторів вирішення проблемних питань у сфері реалізації громадянами свого права на свободу мирних зібрань.

### 3. АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

З часу здобуття Україною незалежності у 1991 р. державна політика щодо мирних зібрань не була послідовною. Були періоди, коли держава здебільшого не перешкоджала реалізовувати право на мирні зібрання, однак також був час, коли це право надмірно обмежувалося. Проте навіть у періоди, коли центральна влада особливо не втручалась у реалізацію права на мирні зібрання, на місцевому рівні десятиліттями могла існувати вкрай недружня практика щодо мирних зібрань. Держава ж ніколи не докладала особливих зусиль для виправлення негативної місцевої практики.

У державній політиці щодо мирних зібрань можна виокремити певні періоди.

**До прийняття Конституції України у 1996 р.** в Україні продовжувало діяти радянське законодавство, що регламентувало порядок проведення мирних зібрань. Це законодавство було несприятливим для громадян. Зокрема, організатори мирних зібрань повинні були отримати дозвіл, який треба було просити щонайменше за 10 днів до запланованої дати проведення заходу. До того ж органи влади мали право заборонити проведення мирних зібрань на свій розсуд, а за невиконання правил організації і проведення мирних зібрань закон передбачав кримінальну й адміністративну відповідальність. Фактично все законодавство було спрямоване забезпечити державний контроль за реалізацією права на свободу мирних зібрань, а не гарантувати його.

**Протягом 1996-2004 рр.** у законодавстві щодо свободи мирних зібрань відбулися суттєві зміни. Так, 28 червня 1996 року була ухвалена Конституція України, яка встановила принципово інший підхід до свободи мирних зібрань. Зокрема, Конституція замінила дозвільний порядок проведення мирних зібрань на повідомний, передбачила, що суд є єдиним органом, який

відповідно до закону має право встановлювати обмеження на реалізацію цього права, визначила підстави для такого обмеження, що узгоджуються з міжнародними та європейськими стандартами.

У цей період український парламент ратифікував Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, що гарантувало українцям міжнародний захист права на свободу мирних зібрань від порушень з боку держави. Верховна Рада також скасувала кримінальну відповідальність за порушення порядку організації і проведення мирних зібрань, що існувала до 2001 року.

Водночас зміни до законодавства не супроводжувалися змінами практики. Незважаючи на прийняття Конституції України, органи влади продовжували застосовувати обмежувальні положення радянського законодавства. Не вплинуло навіть рішення Конституційного Суду України у справі «про завчасне сповіщення про проведення мирних зібрань» від 19 квітня 2001 року, у якому Суд навіть не згадав радянський Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» серед документів, які стосуються реалізації права на мирні зібрання в Україні. Проте на практиці суди та інші органи влади все одно застосовували 10-денний строк, встановлений радянським указом.

Суди, які відповідно до Конституції мали би гарантувати свободу мирних зібрань, здебільшого не виконували це завдання. Натомість вони досить легко сприймали будь-яку ймовірність порушення громадського порядку як достатній аргумент, щоб заборонити мирні зібрання, навіть якщо така ймовірність не підтверджувалась жодними доказами. Достатньо показове рішення Мукачівського міськрайонного суду від 30 квітня 2004 р., у якому суд заборонив пікетування міської ради двома громадськими організаціями, оскільки «у суду виникає боязнь виникнення конфліктної ситуації між ними»<sup>2</sup>.

**У 2005-2009 роках** у державній політиці щодо мирних зібрань відбулися суттєві зміни. Їхнім каталізатором стали масштабні мирні протести в Києві та інших регіонах України, відомі як «Помаранчева революція». Незважаючи на те, що після помаранчевої революції не відбулося суттєвих змін у законодавстві щодо мирних зібрань, однак правозастосовна практика суттєво лібералізувалась. Загалом ситуація змінилася на краще через активне запровадження європейського досвіду<sup>3</sup>.

**У 2010 році** на чергових президентських виборах президентом України обрано Віктора Януковича. Для мирних зібрань період 2010 — початок 2014 рр. характеризується найменш сприятливими умовами. У цей час відбулося безпрецедентне зростання кількості судових заборон щодо мирних зібрань, зросла кількість застосування заходів юридичної відповідальності до їх учасників. Навіть рішення Європейського суду з прав людини в справі «Веренцов проти України», що набуло статусу остаточного у 2013 році, не покращило ситуацію. Пік цих репресій припав на події Євромайдану – масові протести громадян у столиці та багатьох містах України, що спочатку були реакцією на відмову президента Януковича

<sup>2</sup> Правове регулювання свободи мирних зібрань / Упорядники Є. Захаров, В. Яворський; Худож.-оформлювач Б.Захаров – Харків:Фоліо, 2005. – 96 с. – 41 с.

<sup>3</sup> Права людини в Україні 2009-2010. IX. Свобода мирних зібрань /

Харківська правозахисна група // Електронне джерело: <http://khpg.org/index.php?id=1298306308>.

підписати угоду про асоціацію з Європейським Союзом, а згодом значно посилювалися після жорстокого побиття силовими підрозділами міліції студентів — учасників протестів у центрі Києва. У цей час за вказівкою органів влади переважна більшість мирних зібрань у всіх регіонах України заборонялася на тривалі терміни. Одним з доказів свавільності заборони мирних зібрань у цей період може бути засудження міського голови одного з райцентрів за те, що він у січні 2014 р. забезпечив виготовлення документів, які містили неправдиві відомості про існування загрози життю і здоров'ю людей та учасників під час проведення вказаних акцій, та на цій підставі організував підготовку, особисто підписав і забезпечив подання до Київського окружного адміністративного суду позовної заяви від імені міської ради про обмеження реалізації права на мирні зібрання. **Крім того, згідно з показаннями свідків, у цей час мер вимагав від підлеглих виконувати вказівки нестворених осіб з Києва щодо створення умов для заборони протестів**<sup>4</sup>.

Після втечі Віктора Януковича до Росії ситуація з мирними зібраннями в Україні знову змінилась на краще. Значно зменшилась кількість судових обмежень права на свободу мирних зібрань, порідшали випадки притягнення учасників мирних зібрань до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Важливим здобутком стало рішення Конституційного суду України у справі «про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій», у якій суд не лише визнав неконституційними вимоги закону щодо особливого порядку проведення релігійними зібрань, але й проаналізував та визнав неконституційним радянський Указ 1988 року.

Таким чином, протягом усього періоду незалежності України ситуація з забезпеченням свободи мирних зібрань в Україні змінювалась під час зміни політичної влади. Існують суттєві підстави вважати, що в Україні існує чіткий зв'язок між рівнем демократичності політичної влади та кількістю втручань у здійснення громадянами свого права на свободу мирних зібрань.

## 4. СУЧАСНЕ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ВИКЛИКИ

### 4.1 Опис регулювання

В Україні регулюванню сфери мирних зібрань притаманний високий ступінь невизначеності. Чимало питань, що виникають у процесі організації і проведення мирних зібрань, вирішуються з огляду на практику органів місцевого самоврядування, органів правопорядку та судів. Характерною особливістю українською системи є те, що ця практика має властивість змінюватись під час зміни політичної влади у державі.

На фундаментальному рівні право на мирні зібрання закріплене у статті 39 Конституції України, яка відповідає міжнародним зобов'язанням України за ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Так, відповідно до Конституції, громадяни мають право збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження 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.

Законом, що визначає процедуру обмеження права на свободу мирних зібрань в Україні, є Кодекс адміністративного судочинства. Зміни до Кодексу, які набули чинності 15 грудня 2017 року, зробили цю процедуру сприятливою для організаторів мирних зібрань. Зокрема, закон встановив обов'язок позивача (орган влади) вжити заходів для ознайомлення організаторів мирних зібрань зі змістом та додатками до позовної заяви про встановлення обмеження мирних зібрань, а також зобов'язав орган влади направити свого представника для особистої участі під час розгляду справи. Також згідно з законом суд повинен залишити без розгляду позовну заяву щодо обмеження права на мирні зібрання, якщо вона надійшла пізніше ніж за 24 години до запланованої дати його проведення. Таким чином, закон унеможливив поширену раніше негативну практику, коли суди регулярно розглядали справи про обмеження мирних зібрань без участі сторін (часто організатори мирних зібрань навіть не знали про судові засідання щодо заборони) та забороняли їх проведення за кілька годин до запланованого початку.

Також новелою є те, що у разі прийняття рішення на користь обмеження права на мирні зібрання суд повинен застосувати найменш обтяжливий спосіб такого обмеження, що відповідає заявленим органом влади цілям. Також закон передбачив скорочені строки і процедуру оскарження таких рішень.

Чимало інших українських законів накладають обмеження на мирні зібрання щодо місця або часу їх проведення, а також щодо кола осіб, які мають право брати в них участь.

**Зокрема щодо часу** Закони України «Про вибори народних депутатів України», «Про місцеві вибори», «Про всеукраїнський референдум» передбачають, що проведення мирних зібрань може бути однією з форм передвиборної агітації. Кожен з цих законів забороняє проведення мирних зібрань з метою агітації з питань, що становлять предмет волевиявлення виборців на виборах або референдумі, під час так званого «дня тиші» у переддень та в день голосування відповідно.

**Щодо місця** то Закон «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» накладає заборону на проведення мирних зібрань на території ядерної установки чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами та в санітарно-захисній зоні.

Закон також встановлює деякі обмеження **щодо кола осіб, які можуть брати участь у мирних зібраннях**. Наприклад, відповідно до Закону України «Про судову систему і статус суддів», суддя не може брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках.

Українське законодавство також містить запобіжники, які захищають право на мирні зібрання від незаконних обмежень. Так, закон встановлює кримінальну відповідальність за незаконне перешкоджання організації і проведенню мирних

<sup>4</sup> Вирок Переяслав-Хмельницького міськрайонного суду Київської області від 16 травня 2016 р. / Електронне джерело:

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/57680610>

зібрань. Крім того, Кодекс адміністративного судочинства України передбачає спрощену процедуру оскарження дій або бездіяльності органів влади щодо створення перешкод у реалізації права на мирні зібрання. Закон «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» передбачає, що законодавчі вимоги щодо додержання тиші не поширюються на випадки проведення мирних зібрань.

Закон відносить до обов'язків Національної гвардії України участь у забезпеченні громадської безпеки та охорони громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових заходів. Водночас Закон «Про національну поліцію» не містить згадки про мирні зібрання, однак участь поліції у забезпеченні громадського порядку під час мирних зібрань може бути введена з загальних завдань цього органу правопорядку.

Усі інші питання, які виникають у процесі організації і проведення мирних зібрань, не регулюються українським правом, або ж таке регулювання чи практика його тлумачення є суперечливими.

## 4.2 Опис викликів

### **Невиконання державою позитивних обов'язків щодо мирних зібрань**

У західній традиції встановлення порядку проведення мирних зібрань слугує тому, щоб держава змогла якомога ефективніше реалізувати свої позитивні зобов'язання щодо мирних зібрань. В Україні ж Закон не містить переліку позитивних обов'язків держави, або, інакше кажучи, послуг, якими держава або органи місцевого самоврядування, отримавши повідомлення про проведення мирних зібрань, забезпечують учасників мирних зібрань. Потенційно це збільшує ризики невиконання державою своїх позитивних обов'язків щодо мирних зібрань. Наприклад, особа, яка має намір стати організатором мирного зібрання і хоче попросити у держави охороняти це мирне зібрання, не має жодних правових орієнтирів щодо того, до якого органу їй слід звернутися, наскільки завчасним має бути таке звернення, щоб держава встигла надати відповідний захист тощо.

### **Використання місцевих положень, що незаконно обмежують право на мирні зібрання**

Серйозним викликом для української правової системи є наявність у багатьох населених пунктах України локальних нормативно-правових актів, що визначають процедуру організації і проведення мирних зібрань на певній території. Хоча Європейський суд з прав людини у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України» чітко вказав на те, що такі місцеві положення не можуть застосовуватись, оскільки вони не засновані на законі, їх застосовують на практиці, зокрема суди. Так, Октябрський районний суд м. Полтава постановою [K/800/12666/16](https://pjd.gov.ua/ukr/decision/800/12666/16) від 25 вересня 2015 року відмовив у задоволенні позову громадської організації щодо скасування та визнання нечинним рішення про затвердження

«Тимчасового положення про порядок проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в м. Полтава». Харківський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 22 грудня 2015 року підтримав постанову місцевого суду, рішення набуло законної сили.

Наразі місцева влада зрідка використовує ці положення для цілей обмеження свободи мирних зібрань. Однак сам факт їхнього існування породжує ризик їхнього використання у будь-який момент після зміни політичної влади у державі.

### **Притягнення до адміністративної відповідальності за порушення неіснуючого порядку проведення зібрань**

Досі актуальною є проблема з притягненням учасників мирних зібрань до адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення мирних зібрань (стаття 185-1 КУпАП). Хоча Європейський суд з прав людини у справі Веренцова чітко вказав на те, що цю статтю не можна застосовувати через відсутність визначеного законом порядку проведення мирних зібрань, сама стаття залишилася чинною. Більше того, суди час від часу накладають стягнення за цією статтею.

### **Дискримінаційне регулювання для окремих груп мирних зібрань**

Низка положень українського законодавства є дискримінаційними для окремих груп мирних зібрань. Насамперед йдеться про Закон «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», що в імперативному порядку передбачає триденний строк завчасного повідомлення для мирних зібрань, якщо їх організатором є особа, яка очолює страйк. Для всіх інших мирних зібрань закон не передбачає жодних строків завчасного сповіщення, тож не зрозуміло, чому виняток робиться для мирних зібрань, які організовують учасники страйку.

Ще одним суперечливим положенням національного законодавства є імперативна заборона організовувати політичні мирні зібрання у день та переддень виборів. Хоча ця заборона служить легітимній меті забезпечити вільне волевиявлення громадян, навряд чи вона відповідає критерію пропорційності. У цьому зв'язку варте уваги рішення Верховного суду США у справі «Burson v. Freeman», де визнано за допустиме обмеження права на мирні зібрання в день виборів, лише якщо вони проходять на невеликій відстані від виборчих дільниць (комісій)<sup>5</sup>.

### **Зловживання з боку органів правопорядку**

Після Революції Гідності акцент порушень права на свободу мирних зібрань змістився з судових органів до органів правопорядку. Останнім часом поширені ситуації, коли органи правопорядку перешкоджають проводити мирні зібрання без будь-якої санкції суду. Найчастіше проблеми в організаторів мирних зібрань виникають при встановленні сценічних конструкцій або наметів. Наразі в законодавстві немає жодних заборон щодо використання учасниками мирних зібрань

<sup>5</sup> Рішення Верховного Суду США у справі «Burson v. Freeman» № 504 U.S. 191 (1992) . [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/504/191/case.html>

наметів чи інших тимчасових конструкцій, однак органи влади тлумачать їхнього встановлення як порушення правил благоустрою.

У контексті зловживань з боку органів правопорядку проблемою є обмежені можливості для ідентифікації конкретних співробітників органів правопорядку, які порушують права учасників мирних зібрань. Органами, які забезпечують громадський (публічний) порядок під час мирних зібрань, є поліція та Національна гвардія. Однак закон не вимагає від них використовувати будь-які індивідуальні засоби ідентифікації.

### **Зловживання з боку учасників мирних зібрань**

Свобода мирних зібрань не існує у вакуумі. Її практична реалізація можлива лише у суспільстві, різні частини якого мають різні, часом протилежні інтереси. Тому надзвичайно важливо, щоби держава з одного боку забезпечила вільну можливість для різних суспільних груп реалізовувати своє право на мирне зібрання, а, з іншого боку, мала можливість реагувати на випадки зловживання цим правом.

Прикладів таких зловживань може бути досить багато. Одним із найпоширеніших, зокрема і в Україні, є навмисне блокування важливих транспортних комунікацій (доріг) або будівель на необґрунтовано тривалий строк.

Важливо зазначити, що не будь-яке блокування транспортних комунікацій (навіть навмисне) автоматично означатиме зловживання правом на мирні зібрання. Адже, загалом, учасники мирних зібрань мають таке ж право користуватись публічними дорогами, як і будь-які інші громадяни. Однак бувають випадки, коли публічні дороги блокуються на тривалий час, відносно невеликою групою людей, частина з яких до того ж може отримувати фінансову вигоду від цієї діяльності (так звані «проплачені» мирні зібрання). У таких і подібних випадках держава зобов'язана реагувати на зловживання та обмежувати право на мирні зібрання вже після його початку. Орієнтиром щодо меж допустимого втручання держави є практика Європейського суду з прав людини (див. *Barocco v. France*, *Sergey Kuznetsov v. Russia*, *Kudrevicews v. Lithuania*, *Eva Molnar v. Hungary*). Проте самої лише практики Європейського суду недостатньо, адже держава має виробити власні механізми для реагування на такі ситуації, які мають бути хоча б в узагальненому вигляді закріплені у законодавстві.

### **Невизначеність щодо способу подолання колізій між правом на свободу мирних зібрань та правом власності**

Найчастіше право на свободу мирних зібрань в Україні реалізується у місцях, вільний доступ до яких мають усі громадяни у будь-який час (площі, вулиці, парки, сквери тощо). Однак іноді учасники мирних зібрань прагнуть реалізувати це право у місцях, які належать певному власнику, у тому числі без його відома чи згоди. Йдеться, насамперед, про випадки проведення мирних зібрань на території торгових центрів, університетів чи студентських містечок. Хоча доступ до таких місць, як правило, відкритий для широкої громадськості, однак проведення мирних зібрань на цих територіях часто призводить

до конфліктних ситуацій через відсутність погодження на проведення таких заходів з боку власника або уповноваженої ним особи. Одним з нещодавніх прикладів такого конфлікту стало повідомлення громадської організації «Відсіч» про побиття активістів цієї організації під час акції протесту у торговому центрі «Sky Mall», а також про створення охороною торгового центру перешкод у проведенні мирної акції протесту<sup>6</sup>.

Законодавство України не містить чітких вказівок щодо способу вирішення таких конфліктів чи на користь прав власника чи прав учасників мирних зібрань.

**Таким чином, мінлива і залежна від політичної ситуації адміністративна і судова практика, зумовлена надто широкою дискрецією органів влади, відчутно загрожує реалізації свободи мирних зібрань в Україні.**

## **5. ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ**

### **5.1 Акцент на зміні практики, а не законодавства**

Одним із варіантів вирішення проблеми забезпечення свободи мирних зібрань є спрямувати зусилля на зміну практики органів влади. Цей шлях потребує тривалих зусиль і серйозної клопіткої просвітницької роботи як серед населення, так і серед різноманітних органів влади, а передусім — волі політичної влади.

Наприклад, не змінюючи законодавство, можливо домогтися скасування або принаймні незастосування на території України місцевих положень про порядок організації і порядок проведення мирних зібрань. Для цього потрібно або змінити існуючу судову практику визнання законними місцевих положень про порядок організації та проведення мирних зібрань у конкретних населених пунктах, або домогтися скасування обмежувальних положень самими органами місцевого самоврядування. Місцеві положення можуть визначати лише порядок координації дій різних органів щодо забезпечення свободи мирних зібрань і публічного порядку.

За відсутності врегульованого законом порядку організації та проведення мирних зборів не можна також застосовувати до учасників мирних зібрань адміністративну відповідальність за порушення такого порядку. У цій сфері уже є певні успіхи, адже кількість накладених стягнень на учасників мирних зібрань зменшилася. Ці успіхи слід закріпити шляхом проведення просвітницької роботи як серед суддів, так і серед представників органів правопорядку, які складають протоколи про адміністративні правопорушення.

Також без зміни законів можна домогтися від правоохоронних органів не обмежувати право громадян встановлювати намети або інші тимчасові конструкції під час мирних зібрань. Адже виходячи зі змісту частини першої статті 19 Конституції України, кожен може робити те, що не заборонено законом. Ця норма поширюється і на учасників мирних зібрань.

Однак такий підхід до розв'язання питання має також серйозні недоліки. По-перше, не усі проблеми можна вирішити лише шляхом зміни правозастосовної практики. Наприклад, цей шлях

<sup>6</sup> У Києві побили активістів, що протестували проти відкриття російського магазину / Главком / Електронне джерело:

<https://glavcom.ua/news/u-kijevi-pobili-aktivistiv-shcho-protestuvali-proti-vidkrittya-rosiyskogo-magazinu-425914.html>

не вирішить проблему дискримінаційного регулювання щодо окремих видів мирних зібрань, яку можна подолати лише шляхом внесення змін до законодавства. Не вдається без зміни регулювання вирішити також проблему виконання державою своїх позитивних зобов'язань щодо забезпечення свободи мирних зібрань. Іншою проблемою є відсутність гарантій, що акцент на зміні практики дасть всеосяжні та незворотні результати. До прикладу, правозахисники уже десятиліттями намагаються скасувати різноманітні обмежувальні положення щодо мирних зібрань, прийняті органами місцевого самоврядування, однак у багатьох містах так і не досягли успіху. Зокрема, ці положення досі є чинними у Харкові, Полтаві та багатьох інших містах України. Крім того, навіть якщо тактика зміни правозастосовної практики виявиться успішною, не існує гарантій, що вона не зміниться у будь-який момент після зміни політичної влади. Аналіз державної політики щодо мирних зібрань свідчить, що це уже неодноразово траплялося в українській історії.

## 5.2 Точкові зміни до законодавства

Іншим підходом до вирішення проблеми забезпечення свободи мирних зібрань є внесення точкових змін до законодавства.

У кількох європейських країнах питання, які постають під час організації і проведення мирних зібрань, є предметом регулювання кількох загальних законів, які безпосередньо не присвячені праву на свободу мирних зібрань. Наприклад, в Естонії основна маса регуляторних норм щодо мирних зібрань міститься у законі «Про охорону порядку», а у Великій Британії — у законі про «Про публічний порядок».

Зважаючи на специфіку українського правового регулювання для вирішення проблемних питань у сфері мирних зібрань можна внести зміни до дуже багатьох законів. Зокрема, потрібно змінити виборчі закони, закони, які регламентують діяльність органів правопорядку, органів місцевого самоврядування, внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» тощо.

Потреба зміни багатьох нормативних актів, які належать до абсолютно різних сфер правового регулювання, може виявитись слабким місцем цього варіанту, зокрема, з огляду на особливості українського законотворчого процесу.

## 5.3 Прийняття окремого закону щодо забезпечення свободи мирних зібрань

Ще одним можливим способом вирішення проблеми забезпечення свободи мирних зібрань є прийняття окремого закону, присвяченого гарантуванню права на свободу мирних зібрань. Зазначимо, що саме цим шляхом пішла більшість європейських країн. З іншого боку, прийняття окремого закону саме собою не свідчитиме про будь-які покращення у цій сфері, усе залежить від змісту запропонованого законодавчого регулювання. Зрештою, такі країни як Росія чи Білорусь також мають спеціальні закони щодо реалізації права на мирні зібрання, однак їх метою є не гарантування права, а швидше створення для держави максимально комфортних умов для того, щоб тримати це право під контролем.

Потенційно ж окремий закон щодо забезпечення свободи мирних зібрань може бути одним зі способів вирішення проблем у цій сфері. Зокрема, він міг би усунути проблеми з дискримінаційним регулюванням щодо окремих мирних зібрань, чітко передбачити позитивні зобов'язання держави, остаточно вирішити проблему існування місцевих положень, що обмежують право на мирне зібрання тощо.

Однак прийняття окремого закону щодо мирних зібрань також містить потенційні ризики. Насамперед в українському суспільстві та експертному середовищі немає консенсусу щодо необхідності його прийняття. Висуваються аргументи, що представники влади використовують цей інструмент для обмеження свободи мирних зібрань у формальній відповідності з європейськими стандартами, а по суті зловживаючи ними. Крім того, на думку окремих експертів, навіть якщо закон не міститиме репресивних положень у початковому варіанті, з часом такі положення у ньому можуть з'явитися.

## 6. АНАЛІЗ ПОЗИЦІЙ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН

### 6.1 Спільні позиції

Представники усіх зацікавлених сторін погодились з тим, що завчасне повідомлення про проведення мирних зібрань має сенс лише в контексті виконання державою своїх позитивних зобов'язань. Подання завчасного повідомлення має слугувати гарантією того, що держава докладе всіх зусиль для вільної, комфортної і безпечної реалізації громадянами свого конституційного права. Водночас факт неповідомлення про проведення мирного зібрання не повинен бути підставою для притягнення його учасників до юридичної відповідальності, однак організатор такого мирного зібрання має усвідомлювати, що в органів влади буде менше можливостей для належного забезпечення реалізації і захисту права на свободу мирних зібрань.

Форма завчасного повідомлення про проведення мирного зібрання може бути будь-якою: головне, щоб вона була зручною для організаторів мирних зібрань. Бажано, щоб органи влади надавали можливість надсилати повідомлення про проведення мирних зібрань в електронній формі.

Представники всіх сторін визнали дискримінаційною вимогу законодавства про встановлення триденного терміну завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань лише для організаторів страйку, якщо він відбувається поза межами підприємства, установи, організації працівники якої оголосили страйк. Водночас представники різних сторін розійшлися у поглядах на те, чи закон узагалі має встановлювати такі строки. Однак якщо закон їх таки встановлюватиме – вони мають бути однаковими для всіх.

Сторони одностайні у тому, що порядок проведення мирних зібрань у конкретних містах не може встановлюватись актами органів місцевого самоврядування, оскільки вони не засновані на законі. Відповідно у тих містах, де такі положення прийняті, вони не мають використовуватись.

Організатором мирних зібрань може бути будь-яка особа або організація. Не потрібно обмежувати право бути організатором мирних зібрань залежно від віку, громадянства, набуття або не набуття повної дієздатності тощо.

Зацікавлені сторони не підтримали ідею визначити диференційований порядок проведення мирних зібрань залежно від його виду, кількості учасників, строків проведення тощо. Лише представники органів правопорядку зазначили, що диференційований порядок проведення різних зібрань був би бажаним, однак поки що цю ідею неможливо реалізувати в українських умовах.

Усі сторони визнали проблему вибіркового ставлення органів правопорядку до знесення тимчасових конструкцій, наметів, навісів, інших засобів, які використовують учасники мирних зібрань. Водночас представники органів правопорядку наголосили, що першоджерелом цих проблем є законодавство

України, зокрема, щодо додержання правил благоустрою. На думку представників органів правопорядку, закон повинен чітко встановлювати право учасників зібрань на використання наметів. Це дозволить уникнути будь-яких проблемних ситуацій, пов'язаних із суперечливими положеннями законодавства.

Дії органів влади, їх посадових осіб, спрямовані на незаконне перешкоджання проведенню мирних зібрань, мають каратися відповідно до законодавства. Законодавство з цього питання є достатньо якісним, хоча представники професійних спілок, бізнесу та експерти з громадського сектору констатували, що у цій сфері є проблема з незастосуванням чинних норм.

Відповідальність організаторів та учасників мирного зібрання повинна наступати на загальних підставах. Не може існувати відповідальності за проведення самого мирного зібрання та дій під час мирного зібрання, якщо такі дії самі по собі не є підставою для притягнення до відповідальності.

На думку сторін, законодавство не повинно містити окремого регулювання щодо повноважень органів правопорядку реагувати на «немирні» зібрання. Немирне зібрання означає, що відбувається вчинення злочину — відтак поліція має реагувати на ситуацію так, як передбачено реагувати на злочин відповідно до існуючих законодавчих положень.

На думку сторін, влада повинна реагувати на проведення сепаратистських мирних зібрань, оскільки вони створюють реальну загрозу національній безпеці. Більшість представників сторін зійшлися на тому, що такі зібрання слід забороняти або обмежувати у судовому порядку, або відповідним чином реагувати на них безпосередньо під час проведення мирного зібрання. Деякі представники сторін уникли прямої відповіді на питання як саме держава повинна протидіяти сепаратистським мирним зібранням.

## 6.2 Частково спільні позиції

Представники сторін зійшлися на тому, що основним критерієм при визначенні органу (органів), до яких потрібно надсилати повідомлення про проведення мирного зібрання, є зручність для громадян. Водночас вони мають різні погляди щодо того, до яких саме органів найдоцільніше надсилати повідомлення. Називалися органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, спеціальні відділи у місцевих державних адміністраціях, органи національної поліції.

На думку сторін, усі залучені державні органи повинні більш ретельно і уважно ставитись до можливості проведення контрдемонстрацій, одночасних мирних зібрань та зібрань, які за часом і місцем проведення збігаються з офіційними заходами, що проводять органи державної влади чи місцевого самоврядування. Держава повинна провести переговори між організаторами різних мирних зібрань, вжити заходів для встановлення поліцейського кордону між учасниками контрдемонстрацій. Водночас сторони розійшлися в поглядах щодо необхідності встановлення обов'язку медіації у законі. За встановлення такого обов'язку виступили представники органів правопорядку, місцевого самоврядування та частина експертів з громадського сектору.

Усі зацікавлені сторони підтримують пропозицію запровадити обов'язкову індивідуальну ідентифікацію органів правопорядку, які залучені до охорони громадського (публічного) порядку під час мирних зібрань. Мета таких змін прибрати анонімність, яка, на думку сторін, породжує безкарність та безвідповідальність. Водночас представники органів правопорядку додатково наголосили на тому, що індивідуальна ідентифікація службовців цих органів під час мирних зібрань має здійснюватися таким чином, щоб дані про цих працівників не могли бути використані спецслужбами іноземних держав, адже наприклад нацгвардія здійснюють службу в зонах військового конфлікту з Російською Федерацією,

а тому в разі наявності постійних ідентифікуючих ознак, які закріплені за конкретними правоохоронцями, існує ризик використання цих даних Росією і підконтрольними їй терористичними угрупованнями.

Експерти вважають, що стаття 185-1 КУпАП, яка встановлює адміністративну відповідальність за порушення порядку організації і проведення зібрань, є анахронізмом і має бути вилучена з законодавства. Водночас на думку суддів цю статтю варто залишити в нинішньому вигляді, однак застосовувати її можна лише у випадках проведення зібрань у місцях, де це прямо заборонено законом (наприклад, у санітарно-захисних зонах). На думку тих громадських експертів, які вважають доцільним регулювання правовідносин, пов'язаних з мирними зібраннями, в окремому законі, статтю 185-1 КУпАП слід викласти у новій редакції. На їхню думку, адміністративна відповідальність може існувати за проведення мирного зібрання попри судову заборону.

Більшість сторін визнали, що може існувати виключно індивідуальна відповідальність за шкоду завдану здоров'ю, комунальному майну, чи майну третіх осіб під час мирних зібрань. Водночас представники судової влади зазначили, що в окремих виключних випадках відповідальність за шкоду може нести і організатор мирного зібрання.

Усі зацікавлені сторони вважають, що поширене в Україні явище так званих «проплачених мирних зібрань» є проявом політичної корупції і заслугове на громадський осуд. Однак попри негативний характер цього явища, більшість опитаних фахівців визнали, що юридичну відповідальність за організацію чи участь у таких заходах вводити не можна, адже відсутні адекватні способи визначити, чи є те чи інше мирне зібрання проплаченим. Лише представники органів місцевого самоврядування вказали, що така відповідальність була би бажаною.

Представники професійних спілок, бізнесу та органів правопорядку визнали необхідним встановити механізми, які б зобов'язували органи влади реагувати на проведення мирних зібрань, учасники яких висувують якісь вимоги або претензії до цих органів. Адже часто виникає ситуація, коли до учасників не виходить жоден з чиновників, що часто радикалізує учасників мирних зібрань. Щоправда, представники зацікавлених сторін не запропонували конкретних законодавчих механізмів, які б дозволили реалізувати цю ідею.

Ідея визначення у законодавстві позитивних зобов'язань держави щодо мирних зібрань здебільшого знайшла підтримку. Однак частина експертів з громадського сектору висловила застереження, що такі обов'язки не мають бути прописані у спеціальному законі, а визначення їх в інших законах потребує подальших дискусій. Натомість, на думку представників органів правопорядку, позитивні обов'язки держави мають бути визначені у спеціальному законі.

## 6.3 Відмінні позиції

Експерти мають різні позиції щодо того, чи є достатнім правове регулювання у сфері мирних зібрань і чи є воно достатньо якісним. Представники судової влади та частина експертів з громадського сектору зазначили, що загалом, регулювання є достатнім і якісним, хоча і є окремі проблеми. Ці проблеми можна усунути чи принаймні мінімізувати шляхом напрацювання змін до підзаконного регулювання. Представники інших зацікавлених сторін не погодились з цим твердженням. Однак навіть ті експерти, які вважали регулювання більш-менш якісним, назвали чимало законів та підзаконних актів, що потребують змін.

У цьому контексті називалися закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо вилучення з законів повноважень органів місцевого самоврядування приймати власні нормативні акти

щодо порядку організації та проведення мирних зібрань; Кодекс України про адміністративні правопорушення — щодо виключення з Кодексу статті 185-1 про адміністративну відповідальність за порушення порядку організації і проведення мирних зібрань; Закон «Про порядок вирішення трудових спорів (конфліктів)» — щодо вилучення статті про строк завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань, якщо їх організатором є керівник страйку, а саме зібрання відбувається за межами підприємства, установи, організації, на якій оголошено страйк тощо.

У сторін відсутня єдність щодо необхідності регулювання усіх питань, що виникають у процесі організації і проведення мирних зібрань в окремому законі. На необхідності прийняття такого закону наголошували представники поліції, органів місцевого самоврядування, частина експертів з громадського сектору. Водночас на думку суддів, деяких експертів громадського сектору, представників підприємців та професійних спілок прийняття спеціального закону може погіршити становище з забезпеченням свободи мирних зібрань в Україні. Адже навіть найкращі законодавчі пропозиції можуть зазнати трансформації у бік звуження прав і свобод громадян під час голосування за такий проект у Верховній Раді.

Експерти висловили позиції щодо необхідності встановлення у законодавстві строків завчасного сповіщення щодо проведення мирних зібрань. Судді, представники профспілок та бізнесу, частина експертів з громадського сектору вважали, що законодавство не повинно встановлювати таких строків, оскільки це може звужити обсяг права на мирне зібрання та призвести до зловживань. Водночас представники органів місцевого самоврядування вказали, що такі строки потрібні. У представників органів правопорядку не було єдності з цього питання, хоча більшість висловилися на користь потреби встановлення строків завчасного сповіщення в законодавстві.

Різні позиції щодо необхідності встановлення строків завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань зумовили неоднакові підходи стосовно потреби у законодавчому визначенні можливості проведення спонтанних (стихийних) мирних зібрань. Ті фахівці, які вважали, що законодавство не повинно містити строків завчасного сповіщення, не підтримали ідею запровадити категорію «спонтанне мирне зібрання». Інші ж, навпаки, наполягали на запровадженні такої категорії у законодавство з відповідним регулюванням.

У сторін немає єдності щодо питання, яка саме інформація повинна міститись у повідомленні про проведення мирного зібрання. На думку тих представників громадськості, які проти прийняття окремого закону щодо свободи мирних зібрань, закон не повинен визначати жодних вимог до проведення мирних зібрань. Представники органів місцевого самоврядування зазначили, що у повідомленні повинні зазначитися принаймні контакти організаторів. Інші сторони назвали багато іншої інформації, яка повинна міститись у повідомленні (запланована кількість учасників та місце проведення, маршрут заходу тощо).

Неоднакове бачення існує щодо необхідності конкретизації основних прав і обов'язків учасників мирних зібрань у законодавстві. Частина представників громадського сектору та представники професійних спілок вказали, що ці права уже визначені Конституцією, і тому немає потреби у додатковому регулюванні. Інші ж визнали, що конкретизація була б бажаною з огляду на суперечливі правозастосовну практику.

Подібні розбіжності сторони мають і в питанні законодавчого регулювання прав (повноважень) і обов'язків органів влади щодо мирних зібрань. Частина з них визнали, що цілком достатньо загального регулювання, оскільки робота цих органів «взагалі» не відрізняється від роботи під час мирних зібрань. Інші ж зазначили, що повноваження слід конкретизувати у законодавстві. Представник судової влади висловив позицію,

що деякі особливості дій органів щодо мирних зібрань можна встановити у законодавстві про статус цих органів, а регулювання цього питання в окремому законі не потрібне.

Протилежні позиції сторони висловили щодо необхідності запровадження законодавчих критеріїв розмежування мирного та немирного зібрання. Один з представників громадського сектору зазначив, що запровадження критеріїв розмежування мирних і немирних зібрань це найгірше, що може бути у законодавстві, оскільки це створює можливості для провокацій і зловживань. Натомість представники судової влади та органів місцевого самоврядування висловилися за таке розмежування. На їхню думку, якщо таких критеріїв закон не міститиме, вони будуть повністю у дискреції суду, і бажано цю дискрецію обмежити.

У експертів відсутнє єдине бачення щодо способу вирішення колізій між правом власності та правом на мирні зібрання у випадку проведення мирних зібрань у громадських місцях, які належать певному власнику. При цьому навіть різні представники одних і тих же зацікавлених сторін висловлювали відмінні погляди на це питання. Частина висловилися за те, щоб вирішувати це питання за принципом турнікету – якщо вхід на певну територію чи у певну споруду є вільним для громадян, то у цих місцях можна організувати мирні зібрання, навіть якщо власник цієї території (будівлі) проти проведення такого заходу. Інші – висловили позицію, що власник усе ж має право забороняти проведення будь-яких заходів на своїй території, незважаючи на те, чи доступ до цієї території є відкритим для всіх громадян.

по-різному поставилися до визначення на підзаконному рівні порядку дій поліції та інших державних органів під час мирних зібрань. Представники громадського середовища, судової влади та професійних спілок визнали, що корисним було би прийняття інструкції для регламентування дій правоохоронців. Натомість представники органів правопорядку категорично заперечили цю ідею. На їхню думку, будь-які інструкції можна приймати лише після ухвалення окремого закону щодо мирних зібрань.

Більшість опитаних представників не висловила позиції щодо імперативної заборони проведення мирних зібрань у передвиборчий період. Водночас, на думку суддів, у нормах виборчого законодавства немає проблеми, оскільки мирні зібрання у передвиборний період можуть бути формою агітації, і тому їх заборона є легітимною. Експерти з громадського сектору вказали, що ці норми є сумнівними, однак їх скасування має передувати ширша дискусія, зокрема, із залученням експертів з виборчого права.

## 7. ОБҐРУНТУВАННЯ ОПТИМАЛЬНОГО ВАРІАНТУ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Результати опитування представників зацікавлених сторін показали, що в Україні досі немає єдності щодо можливості вирішення проблем із забезпеченням свободи мирних зібрань окремим законом. Досвід попередніх невдалих спроб прийняття такого закону свідчить про безперспективність спроб лобювати його прийняття зусиллями лише частини гравців, тоді як інші у цьому незацікавлені або виступають проти.

Малоперспективним також є зосередження виключно на питаннях еволюційної зміни практики. Адже такий шлях, по-перше, не здатен вирішити усі проблеми, по-друге може виявитись вельми затратним у часовому і матеріальному плані (наприклад, щодо зусиль зі скасування місцевих положень про порядок проведення зібрань у судовому порядку). По-третє, навіть у випадку успіху, існують значні ризики повернення до старих практик у разі зміни політичної влади у державі.



найбільш перспективним може стати об'єднання зусиль для внесення точкових змін до законодавства для коригування відповідної практики.

### ***Щодо необхідності встановлення порядку повідомлення про проведення мирних зібрань***

Усі зацікавлені сторони погодилися з тим, що порядок повідомлення про проведення мирних зібрань потрібен виключно для того, щоби держава ефективно виконувала свої позитивні зобов'язання. Однак, загалом, більшість мирних зібрань не потребують від держави жодних послуг. Найчастіше лише дуже масштабні, політично або соціально чутливі зібрання можуть потребувати від держави певних послуг для уможливлення їх безперешкодного проведення.

З огляду на це, встановлення обов'язкового порядку проведення для усіх мирних зібрань не має практичного сенсу. Такий порядок доцільний лише щодо тих зібрань, організатори яких зацікавлені в отриманні допомоги та захисту з боку органів влади (наприклад, тимчасово перекрити рух транспорту у місці проведення мирного зібрання, забезпечити захист учасників мирного зібрання від можливих насильницьких дій, встановити чергування машин швидкої допомоги на місці проведення зібрання тощо).

Тому доцільно внести у законодавство зміни, які б дозволили прив'язати порядок повідомлення про проведення мирних зібрань до позитивних зобов'язань держави, які слід прямо визначити у законі. Якщо ж організатори мирних зібрань вважають, що вони не потребують від держави жодних послуг, то й повідомлення про проведення мирних зібрань не повинно бути для них обов'язком.

### ***Щодо змісту, форми, строків і адресата завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань***

Представники зацікавлених сторін висловили різні погляди щодо змісту, форми, строків і адресата завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань. Водночас усі згодні з тим, що керівним критерієм має бути зручність для громадян.

Саме з цих міркувань доцільно залишити вибір форми повідомлення про проведення мирних зібрань за громадянами.

Щодо адресата повідомлення про проведення мирних зібрань, то, на наш погляд, найоптимальнішим адресатом повідомлення про проведення зібрань є органи поліції.

Такий вибір виглядає найкращим з двох причин. По-перше, саме поліція є органом, який найчастіше залучається до проведення мирних зібрань, а по-друге поліція працює цілодобово, а отже, зможе у будь-який момент зафіксувати факт надсилання повідомлення про проведення мирних зібрань і оперативно зреагувати.

У питаннях змісту і строків завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань розходження між сторонами були найбільш серйозними. Однак їх можливо узгодити між собою, якщо ідея з повідомленням про проведення мирних зібрань виключно за бажанням організаторів для отримання певних послуг з боку держави знайде підтримку. Ця ідея потребує подальшого обговорення в експертному колі.

### ***Щодо конкретизації у законі переліку прав учасників мирних зібрань***

Серед зацікавлених сторін немає єдності щодо потреби конкретизувати у законі перелік прав учасників мирних зібрань. Однак жоден з них не заперечив наявності суттєвих зловживань, які зокрема, проявляються у знесенні наметів, навісів, інших тимчасових конструкцій, які встановлюють учасники мирних зібрань. Саме тому, доцільно прямо передбачити у законодавстві право учасників мирних зібрань встановлювати такі конструкції. Альтернативою може бути

встановлення правила, відповідно до якого вимоги щодо забезпечення правил благоустрою не поширюються на учасників мирних зібрань (за аналогією з існуючим регулюванням щодо непоширення на учасників мирних зібрань вимог щодо рівня шуму).

### ***Щодо ідентифікації працівників органів правопорядку***

Експерти єдині у тому, що на обмундируванні службовців органів правопорядку, які здійснюють охорону громадського порядку під час мирних зібрань, мають бути засоби індивідуальної ідентифікації. Слід об'єднати зусилля для внесення змін до законодавства з цього приводу.

### ***Щодо скасування адміністративної відповідальності за порушення порядку організації і проведення зібрань***

Адміністративну відповідальність за порушення порядку організації і проведення зібрань потрібно скасувати. Нам не відомо про жоден випадок, коли ця стаття застосовувалася у випадках проведення зібрань, у місцях, де це заборонено законом. Натомість, попри чітку позицію Європейського суду з прав людини, цю статтю часто застосовують під час проведення мирного зібрання без повідомлення або під час проведення зібрань з порушенням порядку, встановленого актами органів місцевого самоврядування.

### ***Щодо скасування місцевих нормативних актів, що обмежують право на мирні зібрання***

Відповідно до позиції Європейського суду з прав людини у справах Веренцова та Шмушковича місцеві регуляторні акти, які покладають додаткові обов'язки на учасників та організаторів мирних зібрань, не можуть застосовуватися, оскільки вони не засновані на законі. Водночас це мало вплинуло на практику правозастосування. Бажано, щоб закон чітко виключив можливість використовувати такі акти.

### ***Щодо скасування дискримінаційних норм стосовно окремих видів мирних зібрань***

Законодавство не має містити норм, які очевидно дискримінують мирні зібрання, лише з огляду на їх організаторів і тематику. Тому відповідні положення Закону «Про порядок вирішення колективних спорів» щодо мирних зібрань слід вилучити.

Потребує подальшого обговорення також доцільність існування всеохоплюючої заборони на проведення політичних мирних зібрань у день та переддень виборів. Доцільним видається встановити таку заборону виключно у місцях, наближених до виборчих дільниць та комісій.

### ***Щодо способу подолання колізій між правом на свободу мирних зібрань та правом власності***

У зацікавлених сторін немає єдності щодо питання пріоритету права на свободу мирних зібрань чи права власності під час проведення зібрань у загальнодоступних місцях, що мають певного власника. З урахуванням проведених обговорень з різними представниками зацікавлених сторін, вважаємо, що визначення конкретних правил щодо способу балансування цих прав у законодавстві на сьогодні є передчасним. Конкретні спори мають вирішуватися судами з урахуванням принципу пропорційності.

Дороговказом для судів щодо встановлення балансу між правом на свободу мирних зібрань та правом власності може бути практика Європейського суду з прав людини. Так, наприклад, у справі «Appelby v. United Kingdom», яка стосувалася свободи вираження поглядів та свободи мирних зібрань, суд вирішив цей спір на користь пріоритету права власності. У цій справі Суд визнав відсутність порушення статей

10 та 11 Конвенції у ситуації, що виникла навколо заборони ініціативній групі власником торговельного центру збирати підписи на вході до цієї установи щодо планів забудови громадських земель. На думку Суду, оскільки заявники мали можливість збирати підписи в інших громадських місцях і навіть усередині торговельного центру за домовленістю з власниками магазинів, що здійснювали суборенду, їхнє право на свободу вираження не було порушено, попри їх скаргу на неефективність збору підписів у доступних їм приміщеннях. Таким чином, у цьому випадку Суд вирішив, що право приватної власності переважає над суспільним інтересом, який може проявлятися у вимогах заявників щодо недопущення забудови у громадських місцях<sup>7</sup>. Однак ми не виключаємо, що за інших обставин рішення Суду щодо визначення балансу між правом власності та правами учасників мирних зібрань могло би бути ухвалене на користь останнього.

### **Щодо зловживань з боку учасників мирних зібрань та органів правопорядку**

Сучасне правове регулювання, яке визначає правові можливості держави обмежувати право на мирні зібрання, є досить суперечливим. Так, Конституція України передбачила, що обмеження у реалізації права на мирне зібрання може застосувати лише суд. У свою чергу, згідно з Кодексом адміністративного судочинства позов про накладення обмежень може бути поданий щонайменше за 24 години до запланованого початку проведення зібрання. Таким чином, якщо буквально тлумачити Конституцію у сукупності з положенням Кодексу адміністративного судочинства, можна дійти висновку, що будь-які обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, які застосовують під час мирного зібрання, є незаконними, оскільки вони не санкціоновані судом. Понад те, вони не можуть бути санкціоновані судом.

Однак на практиці органи влади використовують інший спосіб тлумачення. Відповідні положення Конституції тлумачать як такі, що стосуються випадків лише попереднього обмеження права на мирні зібрання (яке має бути санкціоновано судом), а не обмежень, які застосовуються безпосередньо під час мирного зібрання. Згідно з цим тлумаченням, обмеження, які застосовуються під час мирного зібрання, можуть вживати також і органи правопорядку.

Викладені способи тлумачення прямо стосуються зловживань, – з боку як учасників мирних зібрань, так і органів правопорядку. Перший спосіб тлумачення створює фактично необмежені можливості для зловживання правом на мирні зібрання і позбавляє державу легітимних способів реагування на ці зловживання. Натомість другий спосіб є небезпечним з огляду на можливі зловживання з боку органів правопорядку, які володіють занадто широкою, нічим не обмеженою дискрецією щодо накладення обмежень на мирні зібрання безпосередньо під час його проведення.

З огляду на практичну важливість цього питання, українське законодавство не повинно допускати подвійних тлумачень. Воно повинно бути спрямоване на те, щоб, з одного боку, залишити у розпорядженні держави легітимні методи протидії зловживаннями правом на мирні зібрання, а з іншого – воно

має максимально обмежити дискрецію органів правопорядку. Конкретні ж законодавчі зміни з цього приводу мають бути предметом окремого широкого обговорення.

## **8. ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ**

За майже п'ять років, що минули з часу прийняття рішень Європейським судом з прав людини у справах «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України», Україна зробила деякі кроки у напрямку кращого гарантування свободи мирних зібрань. Так, з 2014 року в Україні існує позитивна динаміка зі зменшення кількості втручань у реалізацію права на мирні зібрання з боку органів влади, а парламент ухвалив закон, що обмежує процесуальні можливості влади накладати обмеження на реалізацію права на мирні зібрання. Також Конституційний Суд України визнав неконституційним радянський Указ, який органи влади всупереч Конституції застосовували як юридичну основу для обмеження свободи мирних зібрань.

Водночас як у законодавстві, так і на практиці існує чимало проблемних питань, що негативно впливають на свободу мирних зібрань в Україні. Ці чинники можуть бути будь-якої миті використані для погіршення становища з цим правом, особливо у разі зміни існуючих тенденцій державної політики. Наразі ключовими викликами для свободи мирних зібрань в Україні є:

- невиконання державою своїх позитивних зобов'язань щодо мирних зібрань;
- існування та періодичне використання місцевих положень, що незаконно обмежують право на мирні зібрання;
- існування та періодичне застосування до учасників мирних зібрань адміністративної відповідальності за порушення неіснуючого порядку проведення зібрань;
- наявність дискримінаційного регулювання щодо окремих видів мирних зібрань;
- незаконні втручання у здійснення права на мирні зібрання з боку правоохоронних органів та обмежені можливості для ідентифікації конкретних осіб, що здійснюють таке втручання.

Потенційним ризиком для свободи мирних зібрань є також відсутність сталого і зрозумілого регулювання щодо випадків зловживання правом на мирні зібрання.

Існує три можливих варіанти подолання цих викликів:

- зміна правозастосовної практики,
- внесення окремих змін до законодавства з метою коригування практики і кращої визначеності,
- прийняття окремого закону щодо мирних зібрань.

З огляду на результати обговорень з представниками різних зацікавлених сторін у цій сфері, вважаємо, що оптимальним на сьогодні варіантом подолання описаних викликів є внесення точкових змін до законодавства. Метою цих змін повинно бути гарантування вільного користування свободою мирних зібрань в Україні.

<sup>7</sup> Appleby and Others v. The United Kingdom, no.44306/98, 6 May 2003, ECHR 222

Для реалізації цієї мети, пропонуємо:

- визначити рекомендований порядок і строки завчасного сповіщення про проведення мирних зібрань для тих випадків, коли організатори мирних зібрань потребують від держави виконання позитивних обов'язки у повному обсязі; за відсутності потреби у цих послугах – дотримання процедури повідомлення про проведення зібрань не повинно бути обов'язковим;
- визначити на законодавчому рівні позитивні зобов'язання держави щодо мирних зібрань;
- визначити, що громадяни можуть подавати повідомлення про проведення мирних зібрань у будь-якій формі;
- закріпити на законодавчому рівні право учасників мирних зібрань на використання наметів, навісів, інших тимчасових конструкцій;
- запровадити обов'язкову індивідуальну ідентифікацію працівників органів правопорядку, що працюють під час мирних зібрань;
- скасувати адміністративну відповідальність за порушення порядку проведення мирних зібрань;
- скасувати місцеві нормативні акти, які обмежують право на мирні зібрання;
- скасувати дискримінаційне регулювання щодо окремих видів мирних зібрань;
- розпочати дискусію щодо оптимальних способів подолання колізії між правом на свободу мирних зібрань та правом власності;
- започаткувати обговорення щодо способів обмеження можливості зловживань з боку учасників мирних зібрань та органів правопорядку.

## DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) is a non-partisan, independent, not-for-profit organisation registered in Berlin, Germany. DRI promotes political participation of citizens, accountability of state bodies and the development of democratic institutions world-wide. DRI helps find local ways of promoting the universal right of citizens to participate in the political life of their country, as enshrined in the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights.

This publication has been prepared within the project to support transparent reforms in Ukraine. The project is funded by the Federal Foreign Office of Germany. The authors are exclusively responsible for the contents of this publication which should in no way whatsoever be regarded as reflecting the views and positions of the Federal Foreign Office of Germany.



Federal Republic of Germany  
Foreign Office