

# **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ**

(за матеріалами громадських слухань, що відбулися  
25 травня 2004 року)



РАДА УКРАЇНСЬКИХ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ (РУПОР)

ХАРКІВСЬКА ПРАВОЗАХИСНА ГРУПА

ІНСТИТУТ «РЕСПУБЛІКА»

ХАРКІВ  
«ФОЛІО»  
2005

ББК 67.9(4УКР)  
П68

Упорядники  
*С. Захаров, В. Яворський*

Художник-оформлювач  
*Б. Захаров*

Книга видана за підтримки міжнародного фонду «Відродження»

**Правове** регулювання свободи мирних зібрань / Упорядники  
П68 Є. Захаров, В. Яворський; Худож.-оформлювач Б. Захаров – Харків:  
Фоліо, 2005. – 96 с.

ISBN 966-03-2964-4.

**ББК 67.9(4УКР)**

ISBN 966-03-2964-4

© Є.Ю.Захаров, В.М. Яворський, упорядкування, 2005  
© Б.С. Захаров, художнє оформлення, 2005

## ПЕРЕДНЄ СЛОВО

Рада українських правозахисних організацій (РУПОР), Харківська правозахисна група та Інститут «Республіка» за підтримки міжнародного фонду «Відродження» 25 травня 2004 року провели громадське обговорення законопроектів щодо права на мирні збори.

Зокрема, було обговорено два законопроекти:

Проект закону № 5242 «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні», внесений народними депутатами України Г.Й. Удовенком, І.І. Миговичем, І.В. Сподаренком, В.В. Тараном-Тереном;

Проект закону № 5242-2 «Про збори, мітинги, походи і демонстрації», внесений Президентом України.

У процесі підготовки обговорення були зібрані аналітичні матеріали, що вміщують аналіз чинного законодавства, зауваження та пропозиції до вказаних законопроектів.

Вже під час підготовки цієї книжки стало відомо, що Верховна Рада України відхилила усі проекти законів щодо права на мирні збори. Проте, ми переконані, що дані матеріали стануть цікавими для тих, хто зараз безпосередньо реалізує своє право на мирні збори, а також для підготовки законопроекту, який би враховував інтереси громадськості та ставив би на перше місце реалізацію права людини на мирні збори.

## **КЛЮЧОВІ ПРИНЦИПИ МАЙБУТНЬОГО ЗАКОНУ ПРО МИРНІ ЗБОРИ ТА ДЕМОНСТРАЦІЇ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ**

У сучасному світі держава здебільшого не заперечує існування того чи іншого права особи. Вона звужено тлумачить зміст такого права або розширено розуміє підстави для обмеження такого права.

Право на мирні збори та демонстрації закріплено понад десятком міжнародних документів. Основним інструментом гарантування цього права в Європі стала стаття 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод (далі – Конвенція) в світлі практики Європейського суду з прав людини.

Статтею 11 Конвенції визначено, що: «Кожен має право на свободу мирних зібрань... Здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які є необхідними в демократичному суспільстві і встановлені законом:

- 1) в інтересах національної або громадської безпеки,
- 2) для охорони порядку або запобігання злочинам,
- 3) для охорони здоров'я або моралі чи
- 4) з метою 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 або органів державного управління.»

Слід зазначити, термін «кожен» має на увазі всіх осіб, що законно перебувають на території України. Тому обмеження права іноземців на участь чи організацію будь-яких демонстрацій є порушенням Конвенції.

Під поняттям мирні збори слід розуміти як приватні, так і публічні збори осіб. При цьому обмежень щодо публічних зборів існує значно більше, а обмеження приватних зборів, зазвичай, може бути лише з точки зору вчинення кримінальних злочинів.

Публічні мітинги та демонстрації є засобом для тих, що мають обмежений доступ до ЗМІ, висловити свою позицію для значної кількості осіб і таким чином привернути увагу громадськості. Тому Конвенція зазначає право на проведення політичних демонстрацій, як фундаментальне право.

На реалізацію цього права встановлено лише одне загальне обмеження: таке зібрання повинно бути мирним. Тому збори, що супроводжуються руйнуванням, насильством чи мають на меті такі дії, не захищаються статтею 11 Конвенції.

Однак, навіть мирні за своїм характером збори можуть обмежуватися у вказаних чотирьох випадках, які влада, особливо, в пострадянських країнах намагається значно розширити, не розуміючи, що вони повинні визначатися крізь призму необхідності в демократичному суспільстві.

Звичайно, кожна демонстрація, марш чи інший такий захід спричиняє масу проблем владі. Проте Європейський суд з прав людини підтвердив, що під даною статтею розуміються позитивні зобов'язання держави захищати тих, хто реалізує своє право на мирні збори від насильства супротивників, зокрема від контр-демонстрації (справа організація «Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії, 1985, параграфи з 65 по 72). Оскільки обидві сторони здійснюють тотожне право, що забезпечується статтею 11 Конвенції, то коли одна зі сторін має на меті зруйнувати активність іншої, то влада перш за все повинна забезпечити право тих, хто здійснює своє зібрання мирно:

«Будь яка демонстрація може дратувати чи ображати тих, хто виступає проти ідей чи вимог, на підтримку яких вона проводиться. Проте в її учасників, тим не менш, повинна бути можливість проводити її без побоювання застосування щодо них фізичної сили з боку супротивників: такі побоювання завадили би виражати свої думки щодо суспільно-важливих питань. *У демократичному суспільстві право на проведення контр-демонстрації не може зумовлювати обмеження права на демонстрацію.* Виходячи з цього, забезпечення істинної, ефективної свободи проведення мирних зібрань не може полягати лише в утриманні влади від втручання: чисто негативна концепція ролі держави суперечить предмету та меті статті 11», – зазначено у вказаному вище рішенні Європейського суду з прав людини.

З огляду на це широко поширена практика заборони мирних зібрань лише на підставі того, що на одному і тому самому місці будуть проводитися мирні зібрання двох протилежних сторін не може бути підставою для обмеження права на мирні збори. Цю практику можна вважати такою, що суперечить європейським стандартам. Проте вона спостерігається практично в усіх заборонах на проведення мирних зібрань по всій Україні: Мукачеве, Львів, Київ, Харків тощо.

З огляду на це необхідно законодавчо запровадити правові засоби захисту прав осіб при реалізації права на мирні зібрання. Наприклад, у Австрії існує низка кримінальних злочинів, суб'єктами яких є активісти контр-демонстрацій. При цьому важливим є те, хто першим подав заявку на проведення заходу в тому чи іншому місці. Але вибір таких заходів і засобів для забезпечення права на мирні зібрання залежить цілком від

держави. Тобто Європейський суд з прав людини зобов'язує лише вжити певних заходів, вибір яких здійснюється на національному рівні.

При цьому, зрозуміло, що такий обов'язок держави повинен здійснюватися безкоштовно для організаторів мирних зібрань.

Зокрема, з цієї точки зору не суперечить європейській практиці норма про обов'язок організаторів попереджувати владу про проведення публічних мирних зборів, проте, очевидно, такі строки мають бути розумними та гнучкими. Наприклад, доцільно впровадити правову норму про строки, але також слід зазначити, що цей строк може бути зменшено за домовленістю з органами правопорядку. Також більш доцільним виглядає попередження не представника місцевої влади, а насамперед органів правопорядку про проведення мирних зібрань, особливо, коли це не стосується перекриття руху транспорту чи іншого впливу на життєдіяльність населеного пункту. Інший варіант регулювання може передбачати різний термін повідомлення в залежності від передбачуваної кількості учасників такої акції та її виду.

Загалом влада не може встановлювати загальну заборону проведення мирних зібрань у тих чи інших місцях. Проте такі заборони можуть встановлюватися тимчасово за певних обставин та на підставі конкретних фактів. Особливо це стосується центральних районів населених пунктів, оскільки надання можливості проводити публічні акції на краю міста чи за містом суперечить меті та сутності права на мирні збори.

Також важко обґрунтувати в світлі статті 11 Конвенції і встановлення часових меж щодо проведення мирних зборів, що передбачено проектом закону № 5242-2.

Найбільші суперечки викликає питання з проведенням мирних зборів на приватній території. У цьому питанні Європейський суд схиляється більше до думки, що право власності не має значення для публічних місць: залів, спортивних арен, магазинів, базарів тощо, які формально є у приватній власності. Тобто статус публічності не дозволяє обмежувати право мирних зібрань. Проте у США це питання було вирішено на захист права власності.

З огляду на вищенаведене можна стверджувати, що проект закону № 5242-2 цілком не відповідає даним зауваженням та концептуально не узгоджується з духом та буквою статті 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, оскільки практично кожна згадана тут вимога порушується.

З іншого боку, проект закону № 5242 в значній мірі враховує європейські стандарти реалізації права на мирні збори і може бути взятий парламентом за основу.

*Володимир Яворський, виконавчий секретар  
Ради українських правозахисних організацій (РУПОР)  
[www.rupor.org](http://www.rupor.org)*

**ЗАУВАЖЕННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ХАРКІВСЬКОЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ  
ГРУПИ ДО ЗАКОНОПРОЕКТІВ ЩОДО СВОБОДИ МИРНИХ  
ЗІБРАНЬ (ПРОЕКТИ ЗАКОНУ № 5242 «ПРО ПОРЯДОК  
ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗАХОДІВ ТА АКЦІЙ  
В УКРАЇНІ» ВІД 8.04.2004 ТА № 5242-2 «ПРО ЗБОРИ, МІТИНГИ,  
ПОХОДИ І ДЕМОНСТРАЦІЇ» ВІД 23.03.04)**

В основі законодавчого врегулювання свободи мирних зібрань в Україні лежить стаття 39 Конституції України та стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод (далі – Конвенція).

Вони закріплюють вичерпний перелік підстав для обмеження реалізації цього права. Зокрема, підставами для такого обмеження відповідно до Конституції України можуть бути:

*інтереси національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (у викладі Конвенції – «інтереси національної або громадської безпеки, охорона порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб»).*

Характерно, що обмеження щодо реалізації цього права встановлюються лише *судом і відповідно до закону*.

Однак, Конвенція передбачає ще одну передумову для можливості обмеження цього права: обмеження повинні *бути необхідними в демократичному суспільстві*. Враховуючи положення ст.1 Конституції, згідно з якою Україна є демократичною державою, зважаючи на те, що Конвенція є частиною національного законодавства, яка за своїм впливом на суспільні відносини безпосередньо конкурує з Конституцією, а також виходячи з системного характеру права, можна вважати, що подібна вимога притаманна і вітчизняному праву.

Гострота даної проблеми значною мірою проявилася під час проведення опозицією мирних масових заходів у 2000-2001 році. Організатори цих заходів опиралися на пряму дію Конституції, органи місцевого самоврядування – на Указ Президії ВР СРСР від 28 липня 1988 року, відповідний Указ Президії ВР УРСР і прийняті на його розвиток місцеві нормативні акти. Результатом були численні конфлікти, які хвилию прокотилися по всій країні. Звернення до Конституційного Суду України не розв'язало

проблему: в своєму рішенні від 19.04.2001 він лише констатував необхідність прийняття закону щодо порядку проведення мирних публічних акцій. На даний час це питання набуло особливого значення в зв'язку з наближенням президентських перегонів, що, зокрема, проявилось під час проведення мирних заходів 1 травня 2004 року. Отже, українське суспільство насправді потребує якомога швидшого прийняття відповідного закону.

За відсутності належного закону (оскільки Указ Президії Верховної Ради УРСР 1988 р., яким користуються на практиці, не можна вважати таким) українські суди, тим не менше, нерідко виносять рішення, спрямовані на обмеження свободи мирних зібрань, що, в свою чергу, підриває вітчизняний правопорядок і ставить під сумнів легітимність їхніх рішень.

Таким чином, стає зрозумілим, що основне завдання законопроекту, спрямованого на забезпечення права на свободу мирних зібрань – передбачити на рівні закону **порядок (процедуру) обмеження** цього права, тоді як законодавче врегулювання порядку його реалізації носить вторинний характер і жодною мірою не повинне звужувати це право, передбачене як в Конституції України, так і в Конвенції.

Отже, на нашу думку, Закон про мирні заходи повинен передбачати такі основні положення:

- 1) чітку процедуру обмеження проведення мирних заходів
- 2) реальну процедуру оскарження заборони на проведення таких заходів
- 3) умови припинення мирних заходів:
  - в разі судової заборони;
  - в разі явного масового порушення громадського порядку.

Наразі на розгляді Верховної Ради України знаходиться два законопроекти.

Законопроект № 5242 «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні» від 8.04.2004, внесений Г.Й. Удовенком, І.І. Миговичем, І.В. Сподаренком, В.В. Тараном (Тереном) на заміну законопроектів №№ 5242 і 5242-1 і Законопроект № 5242-2 «Про збори, мітинги, походи і демонстрації» від 23.03.04, внесений Президентом України. Обидва законопроекти мають низку положень, прийняття яких створюватиме перешкоди особі в реалізації її права на мирні збори.

Не можна не вказати на недосконалість в обох законопроектах дефініцій форм мирних заходів і акцій (прилюдних заходів). Великі за обсягом і нечіткі за змістом, ці визначення (крім, можливо, пікету) залишаються незатребуваними. Про них йдеться лише під час повідомлення про захід, коли від організаторів вимагається назвати форму цього заходу. Як видається, визначення мирних заходів у такій формі є зайвим і непотрібним. Сюди ж слід додати, що визначення законопроектом 5242 заходів та акцій комерційного характеру (ст.2) є, на нашу думку, занадто нечітким, щоб його можливо було реально застосовувати.



Жодний із законопроектів не передбачає можливості того, що захід буде організовуватися спільно декількома політичними партіями, громадськими організаціями тощо. Ще однією ахіллесовою п'ятою законопроектів є розпливчастість і неточність сформульованих статей. Проте ця неточність має абсолютно різне значення: якщо в законопроекті № 5242 недостатньо чітко і детально виписана процедура обмеження свободи мирних зібрань, то законопроект № 5242-2 страждає на непропорційне і необгрунтоване втручання в процес реалізації права на мирні зібрання. Далі подається детальніша характеристика законопроектів.

## КОРОТКИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТУ № 5242-2

Одним із суттєвих недоліків Законопроекту № 5242-2 є розширення підстав для обмеження свободи мирних зборів, передбачених відповідними нормами Конституції і Конвенції. Так, у ньому запроваджуються нові підстави для обмеження прилюдних заходів (мирних зібрань), не згадані ані в Конституції, ані в Конвенції: *забезпечення належного санітарного стану або збереження архітектурних форм (стаття 23)*, що, на нашу думку, надасть більш широкі можливості для обмеження свободи мирних зібрань, ніж це потрібно в демократичному суспільстві.

Ще одну можливість обмеження проведення прилюдних заходів надає вимога проводити збори «у спеціально відведених або пристосованих для цього місцях, де можна забезпечити безпеку громадян під час проведення виборів» (ст. 5). Хоча передумови для впровадження такого положення досить вагомі (гарантування безпеки громадян), однак існують достатні підстави вважати, що дане формулювання може бути використане з метою недопущення проведення небажаних зборів.

Як ще один елемент стримування ініціативи проведення прилюдних заходів можна розглядати необхідність письмового зобов'язання організаторів щодо організації і проведення заходу: відсутня конкретизація, про що, власне, йдеться. На нашу думку, юридичним фактом, завдяки якому заявник набуває обов'язків (і прав) організатора, передбачених цим Законом, повинно бути не письмове зобов'язання, а подання повідомлення про проведення прилюдних заходів.

Наступна складова пропонованого механізму обмеження – це встановлення 50- метрової відстані, ближче якої не можуть проводитися прилюдні заходи поблизу резиденції Президента України, будинків Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Генеральної прокуратури України, дипломатичних представництв іноземних держав, місій міжнародних організацій. Зрозуміло, що така відстань зведе нанівець ефект присутності учасників відповідного мирного заходу, перетворюватиме відповідний при-

людний захід, який повинен привернути увагу і вплинути на дії органу влади, біля якого проводиться захід.

Не можна не поставити під сумнів і необхідність покладання на уповноважених осіб органів самоврядування і органів виконавчої влади повноважень припинити мирний захід (ст.18 законопроект № 5242-2), підставою для чого може послужити створення реальної загрози життю і здоров'ю громадян, майну фізичних і юридичних осіб, руху транспорту, громадському порядку або проведення прилюдного заходу з порушенням вимог цього Закону (стаття 17). Оскільки ці уповноважені особи так чи інакше представляють відповідні політичні погляди, можна передбачати імовірність того, що цей важіль буде використано як засіб для перешкоджання політичним опонентам у проведенні масових заходів. Особливо хочемо звернути увагу на таку підставу, як загроза руху транспорту, яка, згідно з логікою законопроекту, виявляється більш важливою, ніж реалізація права на мирні збори.

На нашу думку, підставою припинення мирного заходу без рішення суду, окрім свідомого порушення норм цього Закону, має бути явне масове порушення громадської безпеки, яке організатор мирного заходу не може усунути власними силами, а дії органів правопорядку відносно порушників не припинило порушення.

Як негативні і такі, що суперечать ст. 39 Конституції України та ст.11 Конвенції, слід відзначити, також положення про обмеження часу проведення масових заходів проміжком з 9 до 22 години, а також положення про граничну тривалість прилюдного заходу в межах п'яти годин.

Складається враження, що автори цього законопроекту поставили собі за мету створити якомога більше можливостей для того, щоб контролювати реалізацію свободи мирних зібрань, впливати на прийняття рішень з цих питань, а також отримати легітимний механізм обмеження тих мирних заходів, які є незручними для певних посадових осіб.

Отже, в разі прийняття Законопроекту № 5242-2 ми ризикуємо отримати закон, який змістить баланс між необхідністю обмежувати свободу мирних зібрань у певних випадках на підставах, передбачених у Конвенції і Конституції, і прагненням до того, щоб свобода мирних зборів могла реалізовуватися безперешкодно, на бік обмеження цієї свободи. Таким чином, Законопроект № 5242-2, на нашу думку, слід відхилити.

## **КОРОТКИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТУ № 5242**

Безперечно позитивною рисою Законопроекту № 5242 слід вважати норму, яка передбачає, що організатори можуть не подавати до відповідних місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування письмове повідомлення про проведення пікетування групою гро-

мадян, кількість яких не перевищує 50 осіб. Не менш позитивним є те, що повідомити про цей захід вони можуть напередодні в усній формі (ст.6). Однак, виходячи з практики вітчизняних органів влади та самоврядування, можна припустити, що саме усна форма повідомлення про пікетування слугуватиме одним із засобів, який намагатимуться використати певні посадові особи для того, щоб перешкоджати пікетуванню з небажаною для них теми. Крім того, наметове містечко, як особлива (складна) форма пікету може існувати після звичайного повідомлення, передбаченого цим законом, відповідних органів влади.

До позитивів законопроекту № 5242 можна також віднести виділення низки заходів, які взагалі не підпадають під дію цього законопроекту, як, наприклад весілля, збори громадських організацій, народні свята, тощо, тоді як можна припустити, що згідно з законопроектом № 5242-2 проведення вищезгаданих заходів потребуватиме проходження такої процедури.

Що стосується недоліків Законопроекту № 5242, то в ньому пропонується обмежити проведення мирних заходів та акцій судом лише у випадку введення в країні надзвичайного стану (автори забувають про цьому, що, відповідно до Закону України «Про надзвичайний стан», під час надзвичайного стану реалізація цієї свободи може бути призупинена Постановою Верховної Ради або Указом Президента, яким впроваджується надзвичайний стан).

Важливим питанням врегулювання свободи мирних зібрань є питання про строки: строки подання повідомлення про мирні збори, строки подання оскарження до суду, строки розгляду у суді першої інстанції, а також строки розгляду апеляційної скарги.

Якщо законопроект № 5242-2 передбачає подання повідомлення за десять днів до проведення заходів, то законопроект № 5242 – за три дні. Якщо перший строк є явно завеликим і не дозволяє громадськості оперативно реагувати на ті чи інші суспільні події, то другий строк загалом не викликає заперечень. Але слід зауважити, що не враховуються вихідні дні, внаслідок чого передбачені три дні можуть скоротитися до одного – строк, в який справу навряд чи буде розглянуто судом в разі оскарження проведення мирного заходу. Цей строк не враховує також того факту, що для гарантування безпеки учасників певних мирних зборів з боку правоохоронних органів (що є, безперечно, обов'язком держави) в окремих, особливо складних випадках (дуже велика кількість людей, специфічний характер заходу тощо) може бути недостатньо трьох днів. Вважаємо за доцільне ввести диференційований підхід до визначення строків завчасного повідомлення в залежності від форми мирного заходу.

Зважаючи позитивні риси Законопроекту № 5242 та його недоліки, ми рекомендуємо взяти його за основу і доопрацювати. Далі подаємо постановки зауваження, в яких викладені деякі пропозиції щодо поліпшення Законопроекту.

## ЗАКОН УКРАЇНИ

### про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні

<p><b>Стаття 1. Дія Закону</b> (...)</p> <p>Цей Закон регулює відносини, пов'язані з реалізацією права громадян збиратися мирно, без зброї, та проводити мітинги, збори, походи, у тому числі вуличні, демонстрації, акції, пікетування (далі – мирні заходи та акції), про проведення яких сповіщаються відповідно органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.</p> <p>Порядок організації та проведення зборів, демонстрацій, мітингів, пікетувань, походів, у тому числі вуличних, інших мирних заходів та акцій в Україні, визначених цим Законом, не поширюється на: (...) збори трудових колективів, політичних партій, професійних спілок, громадських організацій, зустрічі виборців з кандидатами у депутати та обраними депутатами, які проводяться у закритих приміщеннях або поза ними у відповідності із законами України, їхніми статутами та положеннями;</p> <p>мирні заходи та акції, які проводяться органами державної влади та органами місцевого самоврядування;</p> <p>мирні заходи та акції громадян з метою відпочинку, громадські розважа-</p>	<p><i>До статті 1.</i></p> <p>Слід додати»...самоврядування, а також передбачає порядок обмеження реалізації цього права.»</p> <p>Бажано по всьому тексту, де згадуються громадські організації додати ще й благодійні фонди та релігійні об'єднання.</p> <p>Сюди слід додати також збори органів самоорганізації.</p>
--	--

<p>льні заходи, весільні процесії, народні свята, похорони, паломництва.</p>	
<p><b>Стаття 2. Визначення термінів</b></p> <p>У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:</p> <p><i>збори</i> – спільна присутність групи громадян, які зібралися у порядку, передбаченому цим Законом, в одному місці, визначеному їх організаторами, з можливим використанням звукопідсилювальної апаратури для прилюдного обговорення та вираження свого ставлення до дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, їх посадових і службових осіб, керівників політичних партій, профспілкових, громадських організацій та установ, підприємств, незалежно від форми власності, подій в політичному, економічному, соціальному, духовному житті країни, суспільстві та світі в цілому.</p> <p><i>демонстрація</i> – організоване, мирне масове проходження громадян з можливим використанням як державної, так і іншої незабороненої законами України символіки, плакатів, транспарантів, портретів, а також звукопідсилювальної апаратури по тротуару чи проїжджій частині вулиці (дороги), бульвару, проспекту, площі за визначеним її організаторами маршрутом та часу, з метою привернення уваги органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників політичних партій, профспілкових, громадських організацій, установ, підприємств, незалежно від форми власності, громадськості до вирішення нагальних політичних, економічних, соціальних та інших про-</p>	<p><i>До статті 2.</i></p> <p>Як видається, визначення мирних заходів перевантажені повторами. Вони значно б виграли, якби можливість застосування символіки було виділено в окремий припис, наприклад, таким чином:</p> <p>«Під час проведення мирних заходів і акції дозволяється використання як державної, так і іншої незабороненої законами України символіки, плакатів, транспарантів, портретів, а також застосування звукопідсилювальної апаратури».</p> <p>Вбачається за доцільне винести цілі проведення масових заходів та акцій в окрему статтю, прибравши їх з тексту визначень:</p> <p>«Цілі масових заходів та акцій</p> <p>Масові заходи та акції можуть проводитися для прилюдного обговорення та вираження свого ставлення до дій рішень, заходів, здійснюваних органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення, їх посадовими і службовими особами, керівниками політичних партій, профспілкових, громадських організацій та установ, підприємств, незалежно від форми власності, іншими публічними фігурами, подій в політичному, економічному, соціальному, духовному житті країни,</p>

<p>блем і питань держави, суспільства, місцевої територіальної громади або з метою прилюдного протесту проти рішень, заходів, здійснюваних органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, а також проти окремих подій життя в державі чи світі в цілому, або навпаки – їх підтримки.</p>	<p>суспільстві та світі в цілому, прилюдного обговорення та привернення їх уваги, а так само уваги громадськості до вирішення нагальних політичних, економічних, соціальних, партійних, релігійних, національних та інших проблем, важливих, на погляд організаторів, а також питань держави, суспільства, місцевої територіальної громади, для прилюдного виявлення своїх політичних, економічних, соціальних, партійних, релігійних, національних та інших поглядів, їх підтримки чи протесту проти них, для окремих подій чи питань політичного, економічного, соціального життя, а також вирішення проблем та питань, що відносяться до сфери політичних, економічних, партійних, релігійних, національних та інших інтересів учасників мирних заходів та акцій.»</p>
<p><i>мітинг</i> – організоване, мирне масове зібрання громадян з можливим використанням як державної, так і іншої незабороненої законами України символіки, плакатів, транспарантів, портретів, а також звукопідсилювальної апаратури, у випадках, передбачених цим Законом, у визначеному його організаторами місці та часу для прилюдного обговорення окремих подій чи питань політичного, економічного, соціального життя, вираження протесту або підтримки дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників політичних партій, профспілкових, громадських організацій, установ, підприємств, незалежно від форми власності, політичних, профспілкових, громадських організацій, посадових осіб, а також з метою вирішення проблем та питань, що відносяться до сфери політичних, економічних, партійних, релігійних, національних та інших інтересів учасників мирних заходів та акцій.</p>	<p>Внаслідок цього визначення масових заходів можуть бути багатого лаконічнішими і стосуватимуться суттєвих відмінностей між ними.</p>
<p><i>пікетування</i> – прилюдне виявлення громадянами особистих, групових, політичних, економічних, соціальних, партійних, релігійних, національних інтересів чи протесту (без демонстрацій, мітингів, походів), у тому числі шляхом голодування, біля та навколо</p>	<p>Пропонуємо дати такі визначення: <i>Збори</i> – перебування певних громадян в певний час у приміщенні з можливістю обмеження на участь, з боку організаторів, на участь в ньому; <i>мітинг</i> – збори під відкритим небом, без обмеження на приєднання до мітингу; <i>похід</i> – організований масовий рух</p>

<p>адміністративних будинків органів державної влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, об'єднань громадян, установ, підприємств, незалежно від форми власності, політичних партій, профспілкових, громадських організацій, навчальних закладів з використанням чи без використання закликів, плакатів, транспарантів, портретів.</p>	<p>людей по тротуару чи проїжджій частині вулиці або дороги;  <i>демонстрація</i> – публічне вираження групою людей громадсько-політичних настроїв із застосуванням плакатів, лозунгів тощо.</p>
<p><i>похід</i> – організований, тривалий, з можливими перервами на проїзд транспортом та проведення мітингів, пікетувань та відпочинку, мирний масовий рух громадян, у випадках, передбачених цим Законом, за завчасно розробленими його організаторами на території України, кількох областей або місцевим маршрутами з метою привернення уваги органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників політичних партій, профспілкових, громадських організацій, підприємств, незалежно від форми власності, до важливих, на погляд організаторів, проблем, а також з метою прилюдного виявлення своїх політичних, економічних, соціальних, партійних, релігійних, національних та інших поглядів, підтримки чи протесту.</p>	<p><i>пікет</i> – нечисленні групи людей поблизу урядових установ, що не перешкоджають руху транспорту та пішоходів.</p>
<p><i>вуличний похід</i> – організований, з можливими перервами для проведення мітингів, пікетувань, мирний масовий рух громадян, у випадках, передбачених цим Законом, за задалегідь розробленими його організаторами міським, районним у місті, селищним чи сільським маршрутами і часу з метою привернення уваги органів державної влади, органів місцевого самоврядування,</p>	

їх посадових осіб, керівників політичних партій, профспілкових, громадських організацій, підприємств, незалежно від форми власності, до важливих, на погляд організаторів, проблем, проблем місцевої територіальної громади, а також з метою прилюдного виявлення своїх політичних, економічних, соціальних, партійних, релігійних, національних та інших поглядів, підтримки чи протесту.

*акція* – організована мирна дія, у тому числі протестного характеру (голодування, наметове містечко, факельний вуличний похід, автмотовелопробіг, благодійний культурний захід, виставка тощо), групи громадян, об'єднаних спільною метою, спрямованою на привернення уваги органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників політичних, профспілкових, громадських організацій, установ, підприємств, незалежно від форми власності, громадськості до вирішення політичних, економічних, соціальних, партійних, релігійних, національних та інших проблем, які представляють індивідуальний, колективний, суспільний чи державний інтерес.

захід та акція, яка проводиться з комерційною метою – організований мирний захід та акція групи громадян, об'єднаних спільними економічними інтересами.

*відкриті території* – вулиці, майдани, площі, парки, сквери, водні поверхні, повітряний простір та інші території, що знаходяться за межами приміщень і не належать організаторам мирних

Це визначення не дає чіткого уявлення, що саме відноситься до заходів та акцій комерційного характеру, оскільки об'єднання спільними економічними інтересами не є достатньою підставою для того, щоб стверджувати, що захід має комерційну мету.



<p>заходів та акцій, не орендуються ними або не перебувають в їх іншому законному користуванні.</p>	
<p><b>Стаття 3. Законодавство про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні</b></p> <p>Законодавство про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій базується на Конституції України і складається з цього Закону та інших законів України, що регулюють відносини у цій сфері, з міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також з прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів.</p>	<p><i>До статті 3.</i></p> <p>Можливо, краще не базувати законодавство про мирні заходи і акції на Конституції, а включити її в перелік нормативних актів, з яких воно складається</p>
<p><b>Стаття 4. Організатори мирних заходів та акцій</b></p> <p>Організаторами мирних заходів та акцій можуть бути особи з числа повнолітніх громадян України, а також іноземців чи осіб без громадянства, яким виповнилося 18 років і які перебувають в Україні на законних підставах, за умови, що зазначені особи письмово повідомили про виконання ними функцій організаторів відповідних мирних заходів та акцій згідно з вимогами цього Закону.</p> <p>Політичні партії, професійні спілки, громадські організації, зареєстровані в Україні відповідно до закону, можуть виступати ініціаторами проведення передбачених цим Законом мирних заходів та акцій, для чого вони визначають уповноважених осіб, які виконують функції організаторів за наявності пи-</p>	<p><i>До статті 4.</i></p> <p>Відсутній механізм спільного проведення мирних заходів декількома політичними партіями, професійними спілками, громадськими організаціями.</p>

<p>сьмового зобов'язання, передбаченого частиною першою цієї статті. (...)</p>	<p>Слід додати «вимогам частини першої <i>та</i> другої цієї статті»</p>
<p><b>Стаття 5. Учасники мирних заходів та акцій</b></p> <p>Учасниками мирних заходів та акцій можуть бути громадяни України, члени зареєстрованих в Україні відповідно до закону політичних партій, професійних спілок, громадських організацій, у тому числі дитячих, а також іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, за умови, що зазначені особи здійснюють практичні дії з підготовки та проведення мирних заходів та акцій за дорученням їх організаторів чи безпосередньо там присутні.</p>	<p><i>До статті 5.</i></p> <p>Незрозуміла необхідність вказувати на учасників мирних заходів як за ознакою приналежності до громадянства, так і на основі приналежності до громадських організацій.</p>
<p><b>Стаття 6. Повідомлення про проведення мирних заходів та акцій, строки його подання</b></p> <p>Повідомлення про проведення мирних заходів та акцій подається їх організаторами в письмовій формі за три календарних дні до початку їх проведення:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• до відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської ради;</li> <li>• до відповідної районної чи обласної державної адміністрації, якщо проведення мирних заходів та акцій передбачається на території району чи області;</li> <li>• до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, якщо проведення мирних заходів та акцій виходить за межі одного району.</li> </ul>	<p><i>До статті 6.</i></p> <p>Хоча цей строк загалом не викликає заперечень, незрозуміло, кому можна подавати це повідомлення в разі, коли вихідними є більше ніж три дні поспіль. Пропонуємо: «<i>не пізніше, ніж</i> за три календарних дні»</p>

<p>Якщо мирні заходи та акції організатори передбачають проводити за маршрутами на території кількох областей, вони за три календарних дні до початку їх проведення подають письмове повідомлення про маршрут до відповідних обласних державних адміністрацій, а в Автономній Республіці Крим – до Ради міністрів Автономної Республіки Крим.</p> <p>Організатори можуть не подавати до відповідних місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування письмове повідомлення про проведення пікетування групою громадян, кількість яких не перевищує 50 осіб. Повідомити про цей захід вони можуть напередодні в усній формі.</p>	<p>Можливо, слід «не пізніше, ніж за три календарних дні»</p> <p>Подібне формулювання «вони можуть» передбачає необов'язковість такого повідомлення, що, як видається, не входило в наміри авторів законопроекту.</p>
<p><b>Стаття 8. Прийняття і розгляд повідомлення про проведення мирних заходів та акцій</b></p> <p>Уповноважена посадова особа відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування приймає від організаторів повідомлення про проведення мирних заходів та акцій, ставить на копії вхідний номер цього повідомлення, дату і час його прийняття, своє прізвище, ім'я, по батькові, посаду, номер службового телефону та засвідчує все це своїм підписом. Копії повідомлень про проведення мирних заходів та акцій залишаються у їх організаторів. (...)</p>	<p><i>До статті 8.</i></p> <p>Можливо, слід закріпити необхідність реєстрації повідомлень в Журналі реєстрації повідомлень про проведення мирних заходів та акцій або в журналі вхідної кореспонденції.</p>
<p><b>Стаття 9. Обмеження реалізації права на проведення мирних заходів та акцій</b></p>	<p><i>До статті 9.</i></p> <p>Дана стаття не відповідає ані статті 11 Конвенції з прав людини, ані</p>

<p>Обмежити проведення мирних заходів та акцій суд може лише у випадку введення в країні надзвичайного стану.</p>	<p>ст.39 Конституції України, які передбачають інші підстави обмеження цього права.</p>
<p><b>Стаття 10. Місце і час проведення мирних заходів та акцій, підстави для їх проведення</b></p> <p>(...)</p> <p>Гранично допустимі відстані проведення мирних заходів та акцій біля небезпечних для життя людей об'єктів визначаються відповідними органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування та позначаються на місцевості.</p> <p>(...)</p> <p>Якщо організатори подають повідомлення про проведення мирного заходу та акції в місці та в час, які визначені в повідомленні про проведення іншого мирного заходу чи акції, що надійшло раніше, вони можуть внести відповідні зміни у своє повідомлення або подати нове повідомлення, при цьому змінивши місце або час проведення мирного заходу та акції. На вимогу організаторів уповноважена посадова особа відповідного органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування зобов'язана пред'явити їм повідомлення, у зв'язку з наявністю якого вона пропонує внести зміни щодо місця або часу проведення мирного заходу та акції.</p>	<p><i>До статті 10.</i></p> <p>Можливо, слід визначити в Законі, які конкретно об'єкти є небезпечними для життя.</p> <p>Даний припис не сформульовано з належною точністю. Надання організаторам можливості змінити місце або час проведення мирного заходу (або не змінити) може призвести до того, що в один і той же час в одному і тому ж місці можливо проведення протилежно спрямованих заходів, що може призвести до зіткнення їхніх учасників. Слід більш точно прописати процедуру зміни місця або часу проведення мирного заходу в разі, якщо на одне й те ж місце в один і той же час претендує декілька організаторів.</p>
<p><b>Стаття 11. Оскарження рішення суду щодо обмеження права громадян на проведення мирних заходів та акцій</b></p> <p>Рішення суду щодо обмеження права громадян збиратися мирно, без зброї,</p>	<p><i>До статті 11.</i></p> <p>Законопроект не передбачає детальної процедури розгляду у суді питання про проведення мирних заходів. Так, невизначено строки розгляду</p>

<p>та проводити збори, демонстрації, мітинги, походи, у тому числі вуличні, інші мирні заходи та акції може бути оскаржене їхніми організаторами, а також громадянами відповідно до законів України.</p>	<p>цієї справи, наслідки рішення суду щодо обмеження права громадян на проведення мирних заходів.</p>
<p><b>Стаття 12. Матеріально-технічне забезпечення мирних заходів та акцій</b></p> <p>Матеріально-технічне забезпечення мирних заходів та акцій здійснюється за рахунок коштів та майна їх організаторів і учасників, а також пожертвувань громадян України, установ, підприємств, незалежно від форми власності, організацій, створених відповідно до законодавства України.</p>	<p><i>До статті 12.</i></p> <p>Слід уточнити за рахунок чиїх коштів здійснюватиметься охорона громадського порядку працівниками правоохоронних органів, оскільки дана стаття може бути розтлумачена таким чином, що оплата витрат, пов'язаних з охороною громадського порядку буде покладено на організаторів і учасників мирного заходу, тоді як насправді така діяльність повинна фінансуватися за рахунок державних коштів.</p>
<p><b>Стаття 14. Повноваження посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення розгляду повідомлення про проведення мирних заходів та акцій</b></p> <p>Посадові особи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яким доручено розгляд повідомлення, зобов'язані:</p> <p>забезпечити згідно з повідомленням необхідні умови для проведення мирних заходів та акцій, дотримання санітарно-гігієнічних вимог і надання учасникам медичної допомоги;</p> <p>повідомити правоохоронні органи про проведення мирних заходів та акцій;</p>	<p>Слід додати «негайно повідомити...»</p> <p>Слід додати «негайно повідоми-</p>

<p>повідомити організаторів мирних заходів та акцій про подання заяви до суду та про ухвалене рішення суду щодо обмеження на проведення мирного заходу та акції.</p>	<p>ти... суду, про час і місце її розгляду...»</p>
<p><b>Стаття 15. Повноваження правоохоронних органів</b></p> <p>(...)</p> <p>Працівники правоохоронних органів мають право припинити проведення мирних заходів та акцій у разі:</p> <p>якщо організатори мирних заходів та акцій не повідомили про їх проведення відповідний орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування;</p> <p>якщо є рішення суду про обмеження на їх проведення.</p> <p>Перш ніж припинити проведення мирних заходів та акцій працівники правоохоронних органів повинні запропонувати організаторам заходу, повноважним представникам відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування усунути зазначені вище обставини. Якщо ці обставини будуть усунені, захід може бути продовжений. В інших випадках працівники правоохоронних органів припиняють захід, про що повідомляють його учасників. Припинення мирних заходів та акцій здійснюється без застосування засобів фізичного впливу.</p> <p>Під час виконання обов'язків щодо забезпечення правопорядку працівники правоохоронних органів повинні бути</p>	<p>Слід додати: «У цьому разі припинення...»</p> <p>Слід додати «...правопорядку під час проведення мирних заходів...»</p> <p>Положення про обов'язковість форменого одягу є дискусійним і, на нашу думку, не сприятиме за-</p>

<p>у форменому одязі, їм забороняється маскувати обличчя.</p> <p>У випадках переростання мирного заходу та акції в масові заворушення або погроми працівникам правоохоронних органів дозволяється застосування для їх припинення передбачених законами України засобів впливу.</p>	<p>безпеченню правопорядку. Однак доцільною була б згадка про недопущення провокацій з боку працівників правоохоронних органів, що перебувають під час виконання обов'язків щодо забезпечення правопорядку мирних заходів.</p> <p>Вислів «погроми» не несе конкретного юридичного значення, тому його застосування, очевидно, недоцільне, оскільки, як видається, ці дії охоплюються терміном «масові заворушення»</p>
<p><b>Стаття 16. Резолюції та звернення, прийняті учасниками мирних заходів та акцій</b></p> <p>(...)</p> <p>Посадові особи органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, керівники організацій, установ, підприємств, незалежно від форми власності, яким адресовані резолюції, звернення, зобов'язані на вимогу учасників мирних заходів, акцій прийняти їх організаторів, вислухати вимоги і пропозиції, взяти до розгляду їх резолюції, звернення відповідно до Закону України «Про звернення громадян».</p>	<p><i>До статті 16.</i></p> <p>Можливо, слід передбачити особливу процедуру відповіді на такі звернення і час для такої відповіді.</p>

*Руслан Тополевський, Євген Захаров,  
Харківська правозахисна група*

## **ПРО НЕВІДПОВІДНІСТЬ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ПРОЕКТІВ ЗАКОНІВ № 5242 ТА № 5242-2**

На нашу думку, проекти законів «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні», внесений депутатами Г. Удовенком та іншими, та «Про збори, мітинги, походи і демонстрації», внесений Президентом України, суперечать статті 39 Конституції України.

Згідно норми 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.

Як зрозуміло з частини другої статті 39, обмеження щодо права на збори можуть встановлюватися лише судом, тобто вони можуть носити лише ситуативний, а не постійний характер. Рішення щодо обмеження права на збори суд виносить відповідно до закону і лише для визначеного кола окреслених Конституцією громадських потреб. А саме – з метою запобігання заворушенням та злочинам, для охорони здоров'я населення та захисту прав і свобод інших людей. Існуючі в Україні спеціальні закони регулюють ці питання, для покращення захисту цих потреб можуть прийматися нові чи удосконалюватися чинні закони.

Що ж до того, щоб регулювати порядок проведення самих масових акцій шляхом накладання будь-яких обмежень постійного характеру шляхом прийняття відповідного закону, то нормою статті 39 Конституції цього не передбачено.

У той же час обидва законопроекти передбачають введення таких обмежень.

Так, у проекті закону, внесеному народними депутатами, і зареєстрованому у Верховній Раді під № 5242, такі обмеження вносять ст. 4 (обмеження щодо кола осіб, які можуть бути організаторами заходів), ст. 5 (обмеження щодо кола осіб, які можуть бути учасниками заходів), ст. 6 (обмеження щодо форми повідомлення), ст. 10 (обмеження щодо міста та засобів проведення заходів), ст. 13 (обмеження щодо організаційних дій



по проведенню заходів), ст. 15 (надання права обмеження правоохоронним органам).

У проєкті, внесеному Президентом України, і зареєстрованому у Верховній Раді під № 5242-2, обмеження постійного характеру передбачені ст. 4 (обмеження щодо кола осіб, які можуть бути організаторами заходів), ст. 5 (обмеження дій організаторів), ст. 6 (обмеження щодо кола осіб, які можуть бути учасниками заходів, та їх дій), ст. 7 (обмеження щодо форми повідомлення), ст. 9 (обмеження щодо міста проведення заходів), ст. 10 (обмеження щодо часу проведення заходів), ст. 14 (надання права обмеження уповноваженому виконавчій владі чи органу місцевого самоврядування), ст. 15 (надання права обмеження правоохоронним органам), ст. 23, 24 (введення підстав обмеження, не передбачених вичерпним переліком згідно ст. 39 Конституції України – санітарний стан, збереження архітектурних форм, загроза руху транспорту).

Відповідно до ст. 64 Конституції України, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Оскільки частина друга ст. 39 Конституції не передбачає можливості обмеження права на збори законами України, то такі закони не є конституційними. І перш ніж приймати закони, проєкти яких внесені народними депутатами та Президентом України, Верховна Рада має прийняти зміни до частини другої ст. 39 Конституції України, виклавши в ній можливість внесення обмежень щодо права на збори законами України, які мають постійний характер, а не лише рішеннями суду, які мають ситуативний характер.

У той же час частина перша ст. 39 передбачає обов'язок завчасно попереджувати про проведення зборів органи місцевого самоврядування, і згідно з рішенням Конституційного Суду такий строк має бути встановлено законом України. Законодавче встановлення такого строку не суперечить Конституції України. Саме такий закон, що визначає лише строк повідомлення, має бути, на наше переконання прийнятий, а усі інші правовідносини, що стосуються національної безпеки та громадського порядку, мають бути врегульовані, у тому числі щодо обставин, пов'язаних з проведенням масових заходів – законами України, що відносяться до національної безпеки та громадського порядку.

*Олексій Свєтїков,  
Луганське обласне відділення ВГО «Комітет виборців України»*

## **КОМЕНТАР ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗБОРИ, МІТИНГИ, ПОХОДИ І ДЕМОНСТРАЦІЇ» (ПРОЕКТ № 5242-2)**

Проект Закону України «Про збори, мітинги, походи і демонстрації» (реєстр. № 5242-2 від 23.03.2004 р), поданий на розгляд Президентом України, намагається врегулювати організацію і проведення зборів, мітингів, демонстрацій та інших масових заходів, право на які гарантується Конституцією України (стаття 39).

На жаль, цей законопроект залишає досить неоднозначне враження. Перш за все, кидаються у вічі обмеження, які накладаються на процедуру проведення того, що у законопроекті називається прилюдним заходом. А це – збори, мітинги, походи, демонстрації, пікетування та різноманітні варіації їх поєднання. Наприклад, відповідно до п.1 ст. 5 та п.2 ст. 13 орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, які одержують повідомлення про проведення прилюдного заходу, можуть на свій розсуд змінити умови його проведення, місце і час. Організатори заходу зі свого боку не мають ніяких можливостей оскаржити таке рішення і ніяких вазелів впливу на його прийняття.

Це надає владним органам майже необмежені повноваження щодо організаторів заходу та форми його проведення. Не можна виключати випадків, коли орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування може своїм рішенням ускладнити проведення масового заходу, чи висунути вимоги, які фактично зводять нанівець сенс його проведення. Наприклад, такого можна очікувати у випадках масових акцій протесту проти дій власне органів виконавчої чи місцевої влади. Така ситуація може спричинити до обмеження права громадян на проведення масових заходів і, таким чином, до порушення статті 39 Конституції України, у якій сказано: *«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»*.

Тільки метою обмеження прав громадян на проведення мирних масових заходів можна пояснити положення президентського законопроекту щодо мінімальної відстані заходів від резиденції Президента України,

будинків Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Генеральної прокуратури України, дипломатичних представництв іноземних держав, місій міжнародних організацій. За законопроектом № 5242-2 вона має складати щонайменше 50 метрів. Таке правило неможливо виправдати вимогами безпеки, у той же час воно накладає значні обмеження на організаторів акції.

Ще одним правилом, котре навряд чи відповідає букві та духові конституційних прав громадян, є встановлення граничної тривалості проведення заходів на межі п'яти годин.

Викликає подив і вимога подавати повідомлення щодо проведення прилюдного заходу не менше, ніж за 10 календарних днів до його початку. Такий період часу може призвести до втрати актуальності приводу проведення заходу, обмежує можливості швидкого реагування громадськості на різні події та проведення відповідних масових акцій.

Законопроект є не дуже грамотним і з суто юридичної точки зору, особливо у розділі, що стосується визначення основних термінів. Проте, головною вадою його є саме надмірне та необгрунтоване обмеження прав громадян на проведення прилюдних заходів. В умовах вільної інтерпретації своїх повноважень органами виконавчої чи місцевої влади – а це, на жаль, нерідко трапляється в нашій країні – цей законопроект дає підґрунтя для порушення прав громадянина, закладених у Конституції, вступаючи таким чином в протиріччя із Основним Законом України.

Це є дуже небезпечним, особливо з огляду на ситуацію, яка зараз має місце на політичному обрії країни. Напередодні виборів Президента України – надзвичайно важливої події, котра відбувається лише раз на п'ять років – прийняття такого закону може паралізувати активну діяльність з проведення масових заходів на підтримку того чи іншого кандидата. Це може цілком реально призвести до дестабілізації ситуації у державі.

Окрім короткотермінової недоцільності прийняття цього законопроекту, слід зважати і на те, що така надмірна вимогливість до порядку проведення прилюдних заходів у значній мірі позбавляє громадян адекватних засобів вираження масових настроїв, можливості протестувати проти неправомірних дій владних органів, привертати увагу до тих чи інших актуальних проблем. Це є серйозною загрозою для молодого громадянського суспільства, що в Україні перебуває лише у процесі становлення.

Тому, навіть враховуючи можливість доповнення проекту Закону «Про збори, мітинги, походи і демонстрації» № 5242-2 положеннями проекту Закону «Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні» № 5242, авторами якого є народні депутати Г. Удовенко, І. Мигович, І. Сподаренко, В. Таран-Терен, ніяк не можна погодитись із висновком Головного управління щодо можливості винесення президентського законопроекту на перше читання.

Дійсно, до нього можливо внести такі пункти із проекту закону, розробленого народними депутатами, як зменшення строку подачі заявки до трьох календарних днів перед датою заходу чи зменшення відстані від перерахованих у ст. 9 проекту № 5242-2 установ з 50 до 25 м і т. п. Проте, слід розуміти, що прийняття законопроекту у першому читанні – це концептуальна згода з його положеннями. А саме на концептуальному рівні законопроект № 5242-2 є неприйнятним для громадськості, суспільства. В першу чергу – саме через значне обмеження прав громадян на вільну демонстрацію своїх поглядів у формі масових прилюдних заходів.

*Тарас Крупський,  
Коаліція громадських організацій України «Свобода вибору»*

## ВИСНОВОК ЦЕНТРУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ РЕФОРМ НА ПРОЕКТИ ЗАКОНІВ ПРО МИРНІ ЗБОРИ ТА ДЕМОНСТРАЦІЇ

На розгляді Верховної Ради України знаходяться два альтернативних законопроекти, присвячені регулюванню порядку проведення мирних зборів та акцій, а саме: **проект Закону про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні (реєстраційний номер 5242 від 08.04.2004, внесений народними депутатами України Удовенком Г.Й., Миговичем І.І., Сподаренком І.В., Тараном-Тереном В.В. (далі – Проект 5242))** та **проект Закону про збори, мітинги, походи і демонстрації (реєстраційний номер 5242-2 від 23.03.2004, внесений Президентом України (далі – Проект 5242-2))**.

Право громадян на мирні збори гарантується статтею 39 Конституції України. Тому актуальність прийняття закону, спрямованого на законодавче забезпечення конституційного права громадян на проведення зборів, демонстрацій, пікетувань, походів, у тому числі вуличних, інших мирних заходів та акцій в Україні є незаперечною. Такий закон повинен визначити порядок організації та проведення мирних заходів та акцій, обов'язки організаторів, органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо.

У порівняльному аналізі проекти **5242** та **5242-2** є схожими за структурою. Обидва законопроекти подають визначення понять зборів, демонстрації, пікетування, походу тощо. Також законопроектами визначається порядок проведення зазначених заходів, зокрема, порядок повідомлення органів державної влади або місцевого самоврядування про проведення заходу, права та обов'язки організаторів заходу та уповноважених органів тощо. Крім того, обома законопроектами передбачено умови проведення мирних заходів, випадки їх обмеження або примусового припинення.

Але за своїм змістом, особливо в принципових питаннях, законопроекти суттєво відрізняються.

Відмінність можна спостерігати починаючи із визначення ключових термінів. На відміну від проекту **5242**, проект **5242-2** не вирізняється повнотою дефініцій, що не дає можливості навіть чітко окреслити сферу дії майбутнього закону. Наприклад, похід визначається як «масове *проходження* громадян з метою звернути увагу *до яких-небудь проблем*» (абзац 5 статті 2 Проекту 5242-2).

Натомість, проект **5242** подає детальні визначення різних видів мирних заходів (мітинг, збори, похід тощо), що дозволяють коректно відмежувати той чи інший захід. До прикладу, похід визначається як «організований, тривалий, з можливими перервами на проїзд транспортом та проведення мітингів, пікетувань та відпочинку, мирний масовий рух громадян, у випадках, передбачених цим Законом, за завчасно розробленими його організаторами на території України, кількох областей або місцевим маршрутами з метою привернення уваги органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників політичних партій, профспілкових, громадських організацій, підприємств, незалежно від форми власності, до важливих, на погляд організаторів, проблем, а також з метою прилюдного виявлення своїх політичних, економічних, соціальних, партійних, релігійних, національних та інших поглядів, підтримки чи протесту».

Коректність та вичерпність такої дефініції не викликає сумніву. Варто наголосити, що з правової точки зору вживані у законодавстві терміни мають бути або легкозрозумілими або докладно поясненими. На нашу думку, при законодавчому регулюванні порядку проведення мирних зборів потрібно послуговуватись поняттями, викладеними у проекті **5242**.

Проект **5242** більш чітко окреслює сферу дії закону. Це зроблено також шляхом виокремлення заходів, що не належать до регулювання цим законом, зокрема: збори трудових колективів, політичних партій, професійних спілок, громадських організацій, зустрічі виборців з кандидатами у депутати та обраними депутатами, які проводяться у закритих приміщеннях або поза ними у відповідності із законами України, їхніми статутами та положеннями; мирні заходи та акції, які проводяться органами державної влади та органами місцевого самоврядування; мирні заходи та акції громадян з метою відпочинку, громадські розважальні заходи, весільні процесії, народні свята, похорони, паломництва (див.: абзаци 4-6 статті 1 проекту 5242).

Законопроекти пропонують встановити різні строки для подання повідомлення про проведення мирного заходу. Так, проект **5242** передбачає, що організатори заходу мають здійснювати подання відповідного повідомлення до органів державної влади або місцевого самоврядування за три дні до початку заходу; в свою чергу, проект **5242-2** встановлює десятиденний термін для такого подання. Проте очевидно, що десятиденний термін є необґрунтовано довгим для подання повідомлення про організацію мирного заходу. Трьох днів цілком достатньо для належного реагування органів влади, а встановлення необґрунтовано довгого строку може розглядатись як перешкода у реалізації права громадян на мирні збори. Адже, якщо організатори будуть змушені вичікувати 10 днів щоб провести демонстрацію чи пікетування, то досягнення мети заходу може бути серйозно ускладнене.

Законопроекти по-різному визначають підстави для заборони проведення мирного заходу та умови проведення мирного заходу. Проект **5242** відтворює норми Конституції України, яка передбачає підставами заборони мирного заходу – введення надзвичайного стану (частина 2 статті 64 Конституції України), а також рішення суду у певних випадках (частина 2 статті 39 Конституції України). Натомість, законопроект **5242-2** значно розширює підстави для заборони проведення мирного заходу. До переліку підстав, визначених Конституцією України, а саме *«запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей»*, – додаються такі підстави як *«забезпечення належного санітарного стану, збереження архітектурних форм»*. На нашу думку, оскільки Конституція України містить вичерпний перелік підстав для обмеження реалізації права на мирні збори, тому їх розширення законом є недопустимим. До того ж, використання таких категорій як «санітарний стан» та «збереження архітектурних форм» дозволяє робити неоднозначні тлумачення, що може призвести до зловживань.

Крім того, проект **5242-2** встановлює заборону на проведення прилюдних заходів поблизу об'єктів, що визначаються у ньому як «небезпечні» (шляхопроводи, транспортні магістралі тощо), а також поблизу лікарень, приміщень суду тощо. Таким чином формально може бути заборонено проведення мирного заходу, якщо його маршрут проходить біля лікарні, школи, транспортної магістралі тощо. На нашу думку, це також може бути перешкодою в реалізації конституційного права громадян на проведення мирних зборів.

Проект **5242-2**, у порівнянні з проектом **5242**, містить значно більше вимог щодо умов проведення мирного заходу, наприклад, обов'язок організаторів щодо забезпечення громадського порядку під час проведення прилюдного заходу, непорушення правил дорожнього руху при проведенні вуличних заходів, забезпечення збереження зелених насаджень тощо. Вважаємо, що ці обов'язки мають бути покладено на органи державної влади, в тому числі і правоохоронні органи, які мають сприяти проведенню заходу. Власне з цією метою організатори і здійснюють повідомлення відповідних органів влади про захід, що планується провести.

Окремої уваги заслуговують також норми проекту **5242-2**, за якими, *«прилюдний захід може починатися не раніше 9 години і завершуватися не пізніше 22 години»*, а *«гранична тривалість прилюдного заходу, що проводиться одним і тим самим організатором (організаторами), не повинна перевищувати п'яти годин підряд»*. Вважаємо, що такі положення є прямим обмеженням конституційного права громадян на мирні збори, адже певні акції (пікетування, походи) можуть тривати значно більше часу (протягом декількох днів), інакше є сумнівною можливість досягнення мети заходу.

Загалом, порівнюючи два законопроекти, можна зробити висновок, що проект **5242-2** містить необґрунтовані перешкоди для проведення мирних заходів, а проект **5242** досить коректно деталізує і розвиває положення Основного Закону України, та має основним змістом гарантування права громадян на мирні збори та акції, стримування можливих зловживань органів державної влади. Отже, вважаємо за доцільне рекомендувати взяти за основу проект **5242**.

*Андрій Кірмач,  
Центр політико-правових реформ*



*Рада українських правозахисних організацій (РУПОР)  
Інститут «Республіка»  
Харківська правозахисна група*

## **ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ ЩОДО ЗАКОНОПРОЕКТІВ ПРО МИРНІ ЗБОРИ ТА ДЕМОНСТРАЦІЇ**

*25 травня, м. Київ, конференц-зал Регіонального центру  
Академії правових наук України (вул. Пилипа Орлика, 3)*

### **Учасники дискусії:**

- Вадим Гладчук, Молодіжна організація «Молодь – надія України»
- Євген Захаров, співголова Харківської правозахисної групи
- Володимир Яворський, виконавчий секретар Ради українських правозахисних організацій (РУПОР)
- Володимир Чемерис, Інститут «Республіка»
- Всеволод Речицький, кандидат юридичних наук, конституційний експерт Харківської правозахисної групи, доцент кафедри конституційного права Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого
- Анатолій Маєвський, заступник Голови департаменту громадської безпеки МВС України
- Олексій Светіков, Луганське обласне відділення Комітету виборців України.
- Ігор Коропчук, Інститут «Республіка» (м. Львів)
- Роман Романов, Міжнародний Фонд «Відродження»
- Руслан Тополевський, Харківська правозахисна група
- Ірина Хоменко, Головний консультант Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин
- Володимир Пономаренко, Сумське обласне відділення Комітету виборців України.

### **Витяги зі стенограми**

#### **Є. Захаров:**

Дорогі друзі, шановні колеги!

Ми раді вас вітати на громадських слуханнях, що присвячені законопроектам щодо регулювання права на мирні збори. Ці слухання організували та проводять Рада українських правозахисних організацій, Інсти-

тут «Республіка» та Харківська правозахисна група за підтримки фонду «Відродження». Вести слухання будуть: Володимир Яворський – виконавчий секретар РУПОРУ, так ми називаємо Раду українських правозахисних організацій, і я – Євген Захаров, співголова Харківської правозахисної групи.

Я хотів, щоби ми домовилися про регламент: до 10 хвилин для кожного виступаючого. У нас тут не буде великих доповідей. Якщо цього часу буде мало, то, безумовно, його можна буде додати.

У всіх вас є програма, де перелічені ті, хто вже погодився виступати, а також перераховані ті, хто були запрошені.

Я зроблю короткий вступ до теми. Це питання є драстичним, оскільки в національному законодавстві є очевидна прогалина. Справа в тому, що органи центральної та місцевої влади, а також суди, спираються на старий Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року про порядок проведення мирних зібрань, який вже застарів, і, на нашу думку, є очевидним, що він не відповідає Конституції. І тому ним не можна користуватися.

І склалася така ситуація: є стаття 39 Конституції України, яка гарантує свободу мирних зібрань та вичерпний перелік підстав, коли таке право може бути обмежено.

Слід підкреслити, що має бути не дозвільний характер, а суто повідомчий: треба повідомити владу про те, що будуть проводитися ті чи інші збори. Але самої процедури: як це робити, як повідомляти, за який термін, як оскаржити відмову, якщо така буде, не має. Обов'язки влади також не прописані. Закону, на жаль, немає.

Як я вже казав, користуються старим радянським законодавством. На його розвиток місцеві ради склали свої власні положення про проведення мирних зібрань, які опираються на це старе законодавство (Указ Президії) і які, як правило, передбачають подачу заяви за 10 днів до проведення заходу. Ці положення мають виразно дозвільний характер.

І має місце така колізія: з одного боку діє Конституція, норми якої мають пряму дію, і ті, хто хоче провести мирні збори, посилаються на Конституцію і кажуть, що ми хочемо провести те і те і нам не потрібно просити для цього дозволу. Місцеві органи влади посилаються на старі нормативні акти, які взагалі мали би бути відмінені, і вимагають подачі заяви, їхнього розгляду і т.д.

Ця колізія увесь час переходить у конфлікти, які в тій чи іншій мірі вирішуються судами абсолютно по-різному. Якщо подивитися на судову практику то вона є різною в різних судах, різних областях і т.д.

Особливо жорсткими були конфлікти на початку 2001 року в рамках акції «Україна без Кучми». Була спроба організувати наметові містечка по усій країні, і саме тоді ці конфлікти були найбільш гучними.

Ми у 2002 році зібрали ці повідомлення в книжку і проаналізували це питання як з точки зору інформаційної, так і правової. Тоді були рі-

шення судів, які оскаржувалися і до Верховного Суду включно. І пізніше Конституційний Суд в рішенні від 19 квітня 2001 року, вказав на необхідність прийняття відповідного закону, який би регулював ці процеси.

Слід сказати, що намагання створити такий закон були неодноразові, але якось так склалося: чи закони були не досконалі, чи парламент не хотів... Є абсолютно різні аргументації, чому цей закон не прийнятий, але головне, що він все таки не прийнятий, і ми досі маємо таку ситуацію.

Слід сказати, що судова практика не спирається на таку річ, очевидну для тих, хто займається європейським правом: оскільки Україна є учасником Конвенції про захист прав людини і основних свобод і оскільки відповідно до статті 9 Конституції України вона є внутрішнім законодавством, то і практика має опиратися саме на 11 статтю Конвенції, а суди мають користуватися саме практикою Європейського суду по статті 11 Конвенції.

Є загальновідомим фактом, що коли в національному законодавстві є прогалина, необхідно користуватися відповідними нормами міжнародних угод. У цьому випадку, як я сказав, Євроконвенції. На жаль, цього поки що не відбувається.

У результаті ми маємо відсутність закону, ми маємо практику, яка абсолютно не відповідає ані Конституції – ну, це я перебільшив – певною мірою не відповідає ні статті 39 Конституції, ні статті 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод. І вже відомо, що є декілька позовів до Європейського суду з цього приводу, чи вони готуються, чи подані. Тобто це питання вийшло вже на такий рівень, і можна досить сміливо прогнозувати, що, якщо ця ситуація не зміниться, то скоро в Страсбурзі будуть прийняті рішення проти України за порушення 11 статті Конвенції. Оскільки ця ситуація, що є в цій галузі, є абсолютно неприпустимою.

Саме тому є актуальним питання прийняття якісного закону про порядок проведення мирних зібрань, реалізації статті 39 Конституції та статті 11 Конвенції. І такі законопроекти сьогодні розглядаються: їх є два. Ви отримали тексти цих законопроектів і отримали експертні висновки, підготовлені чотирма організаціями. Ви маєте можливість їх прочитати, а сьогодні, я думаю, ви маєте ще можливість почути ті аргументи, що є в цих висновках.

На цьому я хотів би завершити свій вступ і передати слово тим, хто бажає висловитися.

Одразу Володимир Яворський просить слово. Він підготував концептуальні зауваження щодо того, якими мають бути законопроекти.

**В. Яворський:**

Доброго дня!

Я хотів би розповісти з початку про певну історію цього питання, також розповісти про певні керівні принципи, на яких повинен будуватися майбутній закон про мирні збори і демонстрації.

Декілька років назад вже був прийнятий один з проектів про порядок проведення мирних зборів в Україні. Він був прийнятий у першому читанні. І потім парламент спрямував його на повторне друге читання і під час другого читання парламент взагалі відхилив цей законопроект. Він готувався за участю багатьох експертів, в принципі був достатньо не поганим, але на той час парламентська більшість відверто вирішила проігнорувати цей закон. Цьому є певні політичні передумови, зокрема, на мою думку, це вигідно перш за все владі, бо їй зручно функціонувати в умовах відсутності такого закону, оскільки не існує єдиного правового поля в межах всієї України.

Як вже казав Євген Захаров, суди в основному керуються Постановою, що датована ще 1988 роком, але насправді в більшості випадків вони також керуються рішеннями місцевих органів влади. І кожен такий орган місцевого самоврядування (міська рада) встановлюють якісь свої правила, які... принаймні ми не побачили жодного такого рішення, що відповідало би європейським стандартам. Мова йде перш за все про Київ, Львів, Харків.

На сьогодні ми здійснюємо спільно з Інститутом «Республіка» моніторинг здійснення права на мирні збори і оскаржуємо відмови на проведення таких акцій у Мукачеві, Львові, які відбулися на травневі свята.

Є дві типові ситуації в Україні: коли практично всі мирні зібрання забороняються та коли дві протилежні політичні сили подали заявки на проведення мирних зборів в одному й тому ж місці. У таких випадках суди завжди відмовляють у проведенні на один і той же час, заходів.

Якщо ви подивитесь ці ключові принципи, що роздруковані і вам роздані, то там аргументовано показано, як на мене, що така практика повністю суперечить Конвенції і є небезпечною для України, оскільки викликає в майбутньому збільшення кількості позовів проти України. Це неминуче, і якщо не зараз, то вже через рік ці факти набудуть міжнародного розголосу. Тому те, що відбувається сьогодні в Україні – це в принципі неприпустимі речі.

З іншої сторони, те, що відбувається сьогодні в Україні, воно не систематизовано і це чітко відображається у поданих законопроектах.

Один законопроект поданий Президентом України. Ми до речі запрошували представників Адміністрації Президента, але, на жаль, вони не змогли прийти. Є представники МВС, можливо, вони можуть щось розповісти щодо цього законопроекту.

Зареєстровано також альтернативний законопроект, поданий народними депутатами Удовенком, Миговичем, Сподаренком та Тараном-Тереном. Історія цього законопроекту достатньо позитивна, оскільки на початку було два проекти, подані ними окремо, але пізніше вони були доопрацьовані і з'єднані між собою. І тепер зареєстрований один спільний законопроект від цих чотирьох депутатів. На цих слуханнях присутній представник Се-

кретаріату Комітету з питань прав людини, який є профільним комітетом по цьому законопроекті.

Також можна сказати, що внаслідок практичного не функціонування парламенту, зараз очікується розгляд цього питання у середині червня. Тому якраз зараз є нагода висловити свої міркування з приводу цих законопроектів.

Окремо хотів би зазначити про наші пропозиції щодо ситуації, яка часто складається, коли дві сили хочуть провести мітинг в одному місці. На нашу думку, яка ґрунтується на вимогах Конвенції, таку ситуацію слід розглядати з двох сторін.

Одне питання: хто проводить контр-демонстрацію або хто подав першим прохання на проведення такого заходу. І вони мають в цьому випадку певні переваги, оскільки контр-демонстрація перш за все спрямована на обмеження права основних демонстрантів.

У такій ситуації міліція повинна захищати перш за все право тих осіб, які проводять своє зібрання мирно і які подали заявку першими. Вони мають певну перевагу.

І другий аспект: суд обов'язково повинен враховувати місце проведення заходу та можливу кількість учасників такого заходу, тому що зрозуміло, що коли на великій площі по 150 чоловік від кожної зі сторін візьмуть участь, то це не створює жодної загрози для громадського порядку. В принципі, з точки зору права, правоохоронним органам не складе труднощів зробити бар'єр між цими двома ворогуючими сторонами і тим самим забезпечити порядок. Коли ж мова йде про тисячні демонстрації, то ситуація складніша і залежить від оцінки її судом.

Якщо подивитися приклади інших демократичних країн, наприклад Ірландії, де збори і демонстрації дуже часто набували ознак певного хаосу, руйнування та бійок, то там розроблені механізми оцінки майбутніх загроз громадському порядку і за допомогою певних формул вираховувався ризик суспільної небезпечності такого заходу.

Там враховується попередня діяльність цих організацій, можлива кількість учасників, де проводиться такий захід і яка його мета: дуже багато чинників, яких загалом є десь 15.

Тому в законі необхідно обов'язково вказати, так само як і в кримінальному процесі пом'якшуючі чи обтяжуючі обставини при вчиненні злочину, такі критерії, за якими суд може визначати, який захід може бути суспільно-небезпечним і чи може він у майбутньому спричинити якісь громадські безпорядки.

На завершення я хотів би сказати щодо цих двох законопроектів. Якщо їх порівнювати, на жаль, проект 5242-2, поданий Президентом, практично в половині своїх положень суперечить Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Тобто на концептуальному рівні, починаючи від преамбули, де зазначається, що він спрямований на реалізацію права на мирні збори, не зважаючи на те, що норми Конституції є нормами

прямої дії і в принципі такого закону для реалізації цього права не потрібно. Навпаки в Конституції сказано, що обмеження цього права можливе виключно на підставі закону. Тобто такий закон обов'язково необхідний для можливості обмеження такого права. Якщо формально слідувати Конституції та рішенню Конституційного Суду, то взагалі без існування такого закону обмежувати іншим чином це право не можна. Звичайно, таку позицію дуже важко відстояти, особливо в суді, оскільки можна розширено тлумачити поняття «закон», оскільки не існує законодавчо визначеного терміну слова «закон». Але у будь-якому випадку такий закон необхідний, і він має містити критерії можливості обмеження цього права, яке по своїй суті в загальному порядку має бути необмежене.

Так само я хотів би сказати про законопроект 5242, поданий народними депутатами, які до речі представляють різні чотири фракції у парламенті (БЮТ, КПУ, СПУ та «Наша Україна»), що надає цьому проекту багато голосів. Він враховує цю диспозитивність закону, він більшою мірою спрямований на врегулювання процедури обмеження цього права. Тому ми вважаємо за потрібне прийняти його у першому читанні з метою в подальшому доопрацювати його до другого читання.

Дуже дякую за увагу!

#### **Є.Захаров:**

Дякую, п. Володимире. Хотів би висловити певну ремарку. З одним положення п. Яворського я все таки не можу погодитися: з тим, що така ситуація є дуже зручна для влади.

Я думаю, що це не так. Бо для одних вона зручна, але для інших вона дуже не зручна, зокрема, для МВС, яке є завжди заручником такої ситуації. Їм завжди треба ці конфлікти, так би мовити, розводити, що їм дуже важко зробити. Бо підстави права для тих, хто проводить збори, є – це Конституція, а з іншого боку є керівництво, яке видає накази. Навіть два роки тому МВС підготувало власний законопроект і намагалося його лобіювати. Я думаю, що для МВС, це дуже незручна ситуація, і тому вони перші мають все зробити, щоби накінець цей закон був прийнятий.

По-друге, я вважаю, що така ситуація є незручною для судів, бо існують різні нормативні акти, що суперечать між собою. Тому і є різна судова практика. Знову ж таки наявність такого закону полегшувало би їхню роботу в цій галузі.

Це те, що я хотів додати. Будь ласка, хто бажає виступити?

#### **В. Чемерис:**

Я хотів коротко зупинитися на аналізі тих подій навколо свободи мирних зібрань, тому що було дуже багато матеріалу в травні. Інститут «Республіка» розпочав проект під назвою «Моніторинг та захист права на мирні зібрання» буквально з травня. І протягом травня відбулося дуже багато масових заходів. Пов'язано це, перш за все, з тим, що 1 травня – це вже традиційний день для проведення таких заходів. Ми намагаємося ра-

хувати, скільки їх відбулося і нарахували вже понад сотню. І кількість їх учасників можна оцінити в кілька сот тисяч людей.

Головна характерна особливість травня 2004 року: відбулася в принципі безпрецедентна для України масова судова заборона мирних зібрань. Подавали заяви на заборону цих заходів місцеві органи державної влади або органи місцевого самоврядування. І, як правило, за одним виключенням, про яке я розповім пізніше, суди першої інстанції підтримували такі заяви і забороняли мітинги.

В основному були політичні мітинги. Але все більше стає мітингів із соціальним та екологічним змістом. Це, наприклад, і акція батьків незаконно засуджених дітей біля Верховної Ради... до речі, відбувся достатньо брутальний розгін цього мітингу 18 травня, 7 людей було затримано, але їм було винесено усне попередження.

Заборони, що відбулися в судах 29-30 квітня, стосувалися політичних сил різного гатунку: від комуністів і соціалістів до «Нашої України», СДПУ(О) і УНА. Підставою для таких рішень в багатьох випадках був Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій». Як було написано в рішенні Мукачівського міжрайонного суду: цей указ діє до сих пір і на його підставі було заборонено проведення мітингу в Мукачево Фонду регіональних ініціатив та Українській соціал-демократичній молоді.

Цей Указ, на відміну від статті 39 Конституції України, встановлює не повідомчий, а дозвільний характер для проведення таких заходів. І тому він, на нашу думку, суперечить Конституції і не повинен діяти в Україні. Хоча суди беруть його до уваги і прямо в рішенні вказують, що на підставі цього Указу вони забороняють мітинги.

Одною з підстав були рішення органів місцевого самоврядування. У квітні-травні з'явилося повсюди в Україні багато рішень, що регламентують проведення мирних заходів: в квітні – Львівською міською радою, Сумською міською радою, Кіровоградською міською радою. 27 травня відбується сесія Київської міської ради, на якій так само планується прийняти схожий документ.

Головним мотивом заборони мирних заходів, як казав вже Володимир Яворський, стала ситуація, коли в одному місці і один і той же час різні політичні сили збиралися проводити мітинги. Існує вже кілька років така «технологія», що полягає в тому, що як тільки одна політична сила подає повідомлення, що вона збирається провести захід в такому-то місці і у такий-то час, одразу ж політична сила іншого напрямку подає так само повідомлення на те саме місце і той сам час. І на цій підставі суд забороняє проведення заходів обом політичним силам. Така ситуація була зафіксована 1 травня в дуже багатьох місцях.

Мушу сказати, що більшість організаторів масових заходів не виконали рішень судів. І практично за це їм нічого не було. Багато з них кон-

сультувалися з нами, і ми казали, що ця заборона є антиконституційною. І 1 та 9 травня були побоювання, що відбудуться традиційні сутички, зокрема, у Львові і Донбасі, проте таких сутичок все таки не було.

Проте після цього відбувалися репресії щодо учасників і організаторів таких масових заходів. Наприклад, 5 травня, через 4 дні після проведення заходу, у Харкові було затримано та засуджено на 10 і 15 діб Євгена Золотарьова та Івана Марченка. Вони відбули покарання протягом всього 3 днів, але цим не завершилося. У Сумах після акції протесту студентів проти реорганізації місцевих навчальних закладів був зафіксований тиск на студентів і викладачів. Тут є представники з Сум, можливо, вони розкажуть детальніше про це. І, як я вже говорив, 18 травня біля Верховної Ради відбувся не інакше як розгін літніх людей, жінок, в тому числі тих, хто подав повідомлення про проведення заходу: 7 чоловік затримано.

Можемо сказати, що в Україні відбувається повсюдно обмеження права на мирні зібрання. Найбільш гострими регіонами, в яких таких заборон або переслідувань учасників акцій було найбільше, є: Львів, Закарпаття, Харків і Київ.

Я також хотів би сказати декілька слів про законопроекти. Можна сказати, що розгортається громадська кампанія проти президентського законопроекту про походи, мітинги та інші масові заходи. Форум правозахисних організацій ще 1 квітня прийняв звернення до народних депутатів України з проханням не приймати цей президентський законопроект, не схвалювати його навіть у першому читанні. Відбулися акції протесту з метою не допустити прийняття законопроекту. Організатори цих заходів, я бачу, знаходяться і в цьому залі. Біля Верховної Ради та Адміністрації Президента відбулися мітинги, пікети та перфоменси.

Про цей законопроект думаю зараз будуть говорити дуже багато. Він значною мірою повторює скандально відомий російський законопроект, який Державна Дума прийняла у першому читанні.

Але я хотів би ще й сказати декілька слів про законопроект, підготовлений групою народних депутатів України. Так, цей законопроект є кращим, ніж проект Президента. Проте по своїй філософії, по духу він, по суті, такий самий. Різниця полягає в таких моментах: повідомлення в президентському законопроекті треба подавати за 10 днів, а в депутатському за три. Існує, точніше буде, так само ще низка обмежень права на мирні зібрання, якщо буде підтриманий законопроект народних депутатів.

Можливо, ми будемо говорити про це більш докладно, але я би вважав, що сьогодні необхідно не приймати жоден із законопроектів, поданих до Верховної Ради. Існує один правовий акт, що регламентує проведення мирних зборів, – це стаття 39 Конституції України. І в принципі, виходячи з того аналізу, що ми провели, цього достатньо для того, щоби забезпечити право на мирне зібрання.

Зараз, очевидно, протягом літа-осені будуть відбуватися багато масових заходів. Це пов'язано передусім з тим, що Україна вступила в пору



президентської виборчої кампанії. І зараз будь-який з цих законопроектів, якщо буде прийнятий, більшою чи меншою мірою обмежить право громадян на проведення мирних зібрань. А проводити мирні зібрання зараз дуже важливо для того, щоби вибори пройшли чесно і прозоро. І я би вважав, що, принаймні до президентських виборів, жоден із запропонованих законопроектів приймати не варто.

Я хочу в цьому плані послатися ще на рішення Конституційного суду України щодо роз'яснення статті 39 Конституції України від 19 квітня 2001 року, в якому зазначено про необхідність прийняття закону, але й говориться про те, що цей закон не повинен обмежувати право людей на мирні зібрання. І той, і інший законопроект, один меншою мірою, інший більшою, але все таки обмежують ці права.

Тому я би хотів, щоби громадськість в особі тих, хто тут зараз знаходиться, особи, що цікавляться чи безпосередньо беруть участь в реалізації права на мирні зібрання, зробили таку рекомендацію Верховній Раді.

Дякую за увагу!

**Є. Захаров:**

У мене одразу є питання до Вас. От Ви сказали, що не потрібно взагалі приймати цей закон. Я хотів уточнити: Ви вважаєте, що закону не потрібно взагалі чи не потрібно приймати саме ці законопроекти, оскільки вони потребують доопрацювання?

**В. Чемерис:**

Я перше висловився, що принаймні до президентських виборів його не потрібно приймати. Була така широка та гостра дискусія на секції, що була присвячена мирним зібранням під час Форуму громадських правозахисних організацій і там висловлювалось дві точки зору.

Перша полягає в тому, що закон взагалі не потрібно приймати, жодного закону в принципі: є стаття 39 Конституції, і її абсолютно достатньо для реалізації права на мирні зібрання.

Була друга точка зору: треба приймати такий закон.

Я в душі прихильник першої точки зору. Але про те, що необхідно приймати такий закон говориться і в рішенні Конституційного Суду України, і це є і в Конституції. І зрештою, є така точка зору, що суди забороняють зараз проведення мирних заходів достатньо довільно трактуючи частину другу статті 39 Конституції України... Як в рішенні Мукачівського міжрайонного суду буквально написано, що «у суду викликає боязнь, що відбудуться якісь порушення під час мирного заходу». Тому є якийсь сенс, щоби в законі більш чітко виписати, які можуть бути підстави для цього. І такі закони на минулій, на теперішній сесії подаються до Верховної Ради, тобто ми бачимо, що рано чи пізно такий закон може бути прийнятий. І тому є сенс в тому, і про це говорилося на Форумі правозахисних організацій, щоби представники громадських організацій, експерти спробували самі виробити такий проект, який би не стільки обмежував права гро-

мадян, скільки обмежував органи місцевої влади та суди забороняти зібрання.

Я, можливо, так би підсумував: до президентських виборів не варто приймати закон, а протягом цього часу варто би було, щоби громадські організації виробили нормальний проект і запропонували його на кінець цього року або початок наступного року до Верховної Ради.

**Є. Захаров:**

Дякую, пане Володимире!

Я хочу зауважити, що тут фактично заявлені дві позиції різних представників громадськості. І от на цьому я хочу наголосити. Перша: цей закон не потрібний взагалі, а друга – він потрібний. І я просив би тих, хто буде виступати, давати відповідь на таке питання.

Хочу ще нагадати у зв'язку з цим, що стаття 11 Євроконвенції встановлює, що обмеження, які визначені частиною другою, мають бути визначені законом, і є виключний перелік підстав, за якими це право може бути обмежене. І ще сказано, що ці обмеження мають бути необхідними у демократичному суспільстві. Якщо подивитися з цієї точки зору, то закон все ж таки потрібний. Це питання дискусійне, тому прошу висловлюватися.

**В. Гладчук:**

Мені більше подобається точка зору Володимира Чемериса, що, якщо виходити з того, що Конституція України – це основний закон, то подальшого законодавчого регулювання це питання не потребує. Тобто закон у нас вже є – Конституція.

Виходячи з того, що Конституційний Суд дуже часто приймає сумнівні рішення, то можна ставити під сумнів і його рішення від 19 квітня 2001 року. Я наведу приклади його рішень, що, на мій погляд, позбавлені здорового глузду: рішення, що визначає, ніби нинішній Президент відповідно до Конституції перебуває на першому терміні і має право брати участь у цих виборах, і те, що Президента можуть обирати закритими зборами парламенту, тобто позбавляючи право особи обирати Президента. Тому положення в рішенні від 19 квітня про необхідність прийняття закону можна сприймати з цієї серії.

Наша організація проводить акцію: ми запрошуємо всіх бажаючих взяти участь. З 19 травня кожного дня по 5 годин ми проводимо акцію «Облога Банкової» з метою відкликати оцей російський, цю кальку, законопроект, який «передрала» нинішня адміністрація, і щоби цей законопроект взагалі не розглядався парламентом. Ми вважаємо, що цей законопроект фактично встановлює в Україні комендантську годину, ним обмежується право громадян на проведення мирних зборів і демонстрацій: законопроект дозволяє їх проводити заходи з 9 до 22 години і тривалістю не більше 5 годин. Вводяться якісь норми про стандарти звуку. Фактично створюються умови для тих політичних структур, що знаходяться при владі, забороняти громадянам проводити збори, мітинги та демонстрації.

Також мене особисто та мою організацію не влаштовує і законопроект, запропонований народними депутатами, оскільки знову ж таки є обмеження і в ньому: 25 метрів до адміністративної споруди, якісь мають бути розпізнавальні знаки організаторів тощо.

Хогілося закликати всіх не допустити прийняття цього законопроекту про проведення мирних зборів і демонстрацій.

### **Є. Захаров:**

Дякую Вам! Ще прошу висловлюватися представників державних організацій, зокрема, профільного Комітету, МВС, щоби у нас прозвучали різні точки зору. Зараз я попрошу до слова Всеволода Речицького, конституційного експерта нашої організації, і він також доцент кафедри конституційного права Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого.

### **В. Речицький:**

Я постараюся бути коротким. Справа в тому, що такі закони – про масові заходи відкритого типу – вони є до певної міри класичними, і з ними можна досить легко впоратися на стадії розробки та прийняття, якщо добре розуміти філософію таких законів, структуру політичних стосунків, з яких вони виростають.

І я хотів би нагадати, що будь-які публічні акції, походи, мітинги, демонстрації тощо – це є прояв народного суверенітету, це форма безпосередньої демократії. Оскільки це є прояв народного суверенітету, а не державного, то треба згадати, що народний суверенітет є первинним щодо державного. А всі форми демократії, що стосуються народного суверенітету, тобто до прямого народного волевиявлення, в політичному сенсі є також первинними, можна сказати більш важливими від демократії державної, де йдеться про значно вищу організованість, дисципліну і значно більшу регламентацію.

Таким чином, мітинги, походи, демонстрації – це все є хаотичним за природою, і його не можна регулювати за правилами такої собі державно-урядової акції. Це народ: він не є прогнозований – люди, які є вільними, власне, у своїх реакціях політичних, організаційних, і про це треба пам'ятати.

З цього витікає досить просте правило щодо попередження. Ясно, що обидва законопроекти тлумачать подачу заявки як такий класичний необхідний атрибут. Але це не є необхідним класичним атрибутом. Заявка щодо заходу подається в тому сенсі і вона має те навантаження, що, якщо ти подаєш заявку, то тоді ти можеш сподіватися на гарантію безпеки з боку держави. Держава тоді надає тобі гарантії. Працівники МВС або інших служб у інших країнах тоді гарантують порядок. І ти сам забезпечуєш себе гарантіями за рахунок держави. Якщо ти не подав заявки, тоді ти ризикуєш залишитися сам на сам з тим, що може виникнути. Може виникнути таке, що люди не захочуть тебе слухати, будуть втручатися чи виникнуть інші невігідні наслідки. Отже, попередження – це фактич-

но гарантування самого себе. Але, якщо попередження не має, то з цього не може випливати якась заборонна політика, і ніхто нікого не повинен виганяти з публічних місць.

Друге, що я хотів би сказати. Усі ці заходи, і те, як вони регулюються у нас, зокрема, на рівні законопроектів, вони розглядаються так: зібратися можна, але краще у такому місці, яке не є дуже аж публічним, тобто десь збоку. Але поняття публічного місця якраз виникло з того, що це місце, де люди з'являються, щоби заявити якісь політичні чи, скажімо, самоврядні ініціативи. Це з Новгородського віче починалося, а може, ще й раніше. Ця практика, зокрема, й американська, побудована на тому, що ти можеш виступати відверто зі своїми заявами, деклараціями, лозунгами саме в публічному місці. І, якщо це центр чи якась центральна площа, особливо у невеликому місті, то саме там має це відбуватися, бо саме для цього ця площа призначена і саме так вона зародилася як площа. І навпаки: цілком ясно, що в приватних місцях, скажімо, там, де розташовані приватні будинки, вілли приватні і таке інше, там не прийнято проводити таких публічних заходів, хоча вважається, що вулиці – це загалом публічні місця, а садиби, наприклад, вже не публічні. Існує практика і вона описана в рішеннях Верховного Суду США (щодо права на свободу слова та свободу преси), коли було заборонено мітингувати навпроти будинку судді, який був не популярний у місцевому середовищі або навпроти будинку публічних фігур: лікаря, який не погоджувався чи погоджувався робити аборти. І суд американський охороняв приватність. І казав, що ви можете проводити будь-які заходи – мітингувати, пікетувати – але не там, де приватно живуть ці люди, бо вони мають право на відпочинок і коли вони повертаються з роботи, то не повинні бачити транспарантів навколо свого власного будинку. Мені здається, що це правило повинно діяти і в наших законопроектах.

Отже, все публічне повинно бути дозволено у публічних місцях, а дозвіл повинен трактуватися як надання гарантій.

У цьому сенсі будь-яка судова заборона мітингів, походів, демонстрацій вона повинна мати виключний характер і може виникати один раз на сто випадків.

Звичайно, треба встановити більш гнучкий підхід до того, за скільки днів треба попереджати, якщо ти хочеш мати ці державні гарантії. Якщо, дійсно, якісь місця є ключовими, це перетин магістралей і необхідно інакше розподілити транспортні потоки, то, звичайно, слід виходити з технічних норм і подавати на такі заходи раніше заявки.

Але якщо це стосується звичайних вулиць та звичайних площ, які не є ключовими в транспортному відношенні, тоді це треба обмежувати – ну, буквально, сьогодні подавати на завтра. Бо демократія не є такою планованою, що ти наперед за 10 днів знаєш, куди прийдеш і що ти там будеш робити та говорити. Це соціальні емоції, які виникають спонтанно, «на злобу дня», як кажуть росіяни. І ця реакція має бути задоволена.

Пікети. Обидва законопроекти пишуть про пікети як про щось ґрунтовне, подають такі складні визначення. Традиційно про пікети взагалі не заявляється, і вони проводяться абсолютно спонтанно. І не треба ніяких дозволів на пікети. Це так, якби людина натягнула на себе плакат і ходила би з ним по вулиці. Про це не треба питати якихось окремих дозволів. Відповідно, не вимагається й гарантій. Звичайно, треба сказати, що пікетувальник має право звернутися до органів влади з проханням, щоби його захистили. Але звертатися за дозволом він зовсім не зобов'язаний. Навіть у Росії у коментарях до Конституції вказано, що пікети – це така форма, що не вимагає ніяких дозволів.

Ще хотів би сказати про суперечливі акції. Виникають ситуації, і іноді їх штучно моделюють, коли одна політична сила хоче провести акцію в одному місці та певний час, а друга хоче також провести акцію в цьому ж місці та в цей же час. Це теж не є новим. Взагалі у цій сфері мало що є новим, вже майже все випробувано в світі. Я знову хотів би посплатися на американський досвід. Колись ще письменник Стейнбек опишував американську демократію: поїхав у 60-ті у досить реакційний штат Техас, де місцевий Ку-Клус-Клан проводив захід проти поєднання білих і чорних в одній школі. І у той же момент на тій же площі йшли білі та чорні діти у супроводі своїх батьків під охороною національної гвардії до школи. Стояв дуже озброєний, щільний і потужний кордон поліцейських. І Стейнбек казав, що це було яскравим прикладом: одні (Ку-Клус Кланівці) проводили свій мітинг, кричали, вимахували різними транспарантами, і тут же йшли люди, які робили протилежне. А дії гвардії полягали в тому, щоби їх розділити та дати можливість кожному висловитися. Оскільки в Америці практично не існує заборон на обмеження свободи слова, то доводилося витратити на це багато сил і часу, але на те ми і платимо податки, щоби держава нам це забезпечувала.

Я вважаю, що суперечливі акції слід регламентувати, але прописати не в плані їхньої заборони, а навпаки: описати які більш конкретні заходи повинні бути задіяні, і ясно, що це вимагає підвищеної уваги з боку МВС і інших правоохоронних структур. Але це треба забезпечувати. Але я ще раз нагадую, що держава в таких випадках – це слуга народу, а не хазяїн, і держава, як слуга, повинна забезпечити порядок.

Я вже казав про обмеження по території. У приватних місцях, звичайно, не можна проводити публічні акції, і не треба туди пускати демонстрантів, бо це порушує приватність. А приватне тому і приватне, що не публічне. Це як антитеза публічному.

Звичайно, те, що ми поки що застосовуємо законодавство СРСР в цих ситуаціях, як на мене, є просто не конституційним. Тому що це парадигмально відмінне законодавство. Якщо ми вважаємо, що в нас врешті розквітла демократія, і ми створили демократичну, правову державу, а Радянський Союз не був ні правовим, ні демократичним, а був тоталітарним і авторитарним, то саме в таких випадках старе законодавство є парадигмально

не правильним. Зовсім інша парадигма, зовсім інша філософія закладена у ці норми. І ясно, що це не можна використовувати. Мені здається що банальний суд міг вирішити це питання про неможливість використання цих актів у таких ситуаціях.

Хотів би ще зробити одну саркастичне зауваження про розпізнавальні знаки. Як на мене, це є якась дурниця. Це так ніби ти подавав би знаки про те, що у тебе в голові, чи ти про це якимось маніфестуєш іншим. Кожен мітинг має дві частини: це активна частина, яка щось транслює, і пасивна, яка щось приймає. І якщо таким чином вводити розпізнавальні знаки, то можна далеко дуже зайти. Спочатку це буде знак «я з тих, що говорять», а потім – «я з тих, що слухають». А потім буде «я слухаю, але не погоджуюся» або «я з тих, що слухають і погоджуються» і т.д. Це абсурд. Там не має потреби в регулюванні. Я взагалі хотів би нагадати, що законодавство, яке регулює політичні акції, – це з точки зору класичної теорії так зване «freedom's law», тобто «право свободи», де діє один принцип: свобода обмежується тільки тоді, коли виникає загроза самій свободі. Будь-які інші причини для обмеження свободи не можуть бути задіяні, тому що така логіка цього «freedom's law». Свободу можна обмежити, і Хайек про це писав свого часу, але тільки з однієї причини: не для громадського порядку чи добробуту, не для дисципліни, навіть не для здоров'я населення, а тільки для того, щоби забезпечити і гарантувати цю ж саму свободу. Отже, політика обмежень стосовно законів про свободу і політичну свободу так само, вона дещо інша, ніж політика обмежень в усіх інших випадках. І законодавець повинен з цього виходити. Це є досить проста логіка.

І нарешті «без зброї». Ми знаємо, що Конституція запозичила цей вираз «без зброї», але запозичила в основному з американського досвіду. Але я хотів би нагадати, що в Америці дозволяється мати і носити зброю. У різних штатах є різні режими: скажімо, у Нью Йорку менше свободи, а в деяких місцях навпаки. Але ця теза виникла в ситуації, коли всі мають право на зброю. І тому під час мирних зібрань, ті люди, котрі збираються і зазвичай можуть ходити зі зброєю, вони залишають цю зброю вдома, щоби не створювати складнощів, оскільки емоції нагріваються. Так виникла американська ця формула. Коли це в нас застосовується, де людина не має право на зброю, то це виглядає трошки смішно. Чи розуміємо ми про що йдеться? Бо в нас існує дозвільний порядок на зброю, і обмежена кількість людей має зброю. І це має тоді означати, що правоохоронці, йдучи на такі заходи, повинні залишати свою зброю, тому що громадяни і так не мають такого права. Тут написано, що не можна носити газові пістолети і, взагалі, газову та іншу зброю. Я думаю, що тут є певна суперечність. Якщо ми запровадимо дозвільний порядок на захист такими засобами, то треба тоді користуватися виключно тими нормами, що це регулюють: або ти можеш носити або ти не можеш носити зброю. І вимагати, щоби її залишали вдома на рівні закону про масові демонстрації – як на мене, це не розумно. Таким чином, треба надати всім право носити зброю, я за це,

зокрема, і тоді будемо обмежувати це на випадок демонстрації. Або не надавати таке право, і тоді немає про що говорити. Тоді ті, що мають дозвіл і так будуть носити – це невелика кількість людей, 1% або менше, і їм, як правило, ця зброя дійсно потрібна з логіки нашого законодавства.

Це все, що я хотів сказати. Дякую за увагу.

**Є. Захаров:**

Все ж таки, на Вашу думку, чи потрібно прийняти такий закон?

**В. Речицький:**

Так, я думаю, що потрібно. Взагалі добрий закон завжди краще відсутності закону. Але це має бути закон, який розширює, а не звужує свободу, і який надає гарантії тим, хто бажає самовиразитися в політичному сенсі. Тобто, це має бути закон про гарантії для тих, хто хоче маніфестувати про щось публічно. В такому сенсі: закон – захист, закон – процедурна гарантія. Але, звичайно, це не має бути дозвільний закон: така палиця в руках правоохоронних органів, якою вони користуються, щоби себе позбавити тих проблем, які можуть виникати. Це має бути закон, який ще підсилює право особи вийти на мітинг, демонстрацію і гарантувати конкретними засобами те, що записано у статті 39 Конституції України. У будь-якому разі це не може бути обмежувальний закон або перенасичений якимись дозволами, правилами, дрібницями. Звичайно ці обмеження в 50, 35 метрів – у нас рідко, коли якась вулиця ширша за 30 метрів. І встановити, що за 50 метрів не можна підходити – це значить встановити, що за два квартали до Верховної Ради не можна підходити. Це означає – практично не можна вийти на вулицю перед цим приміщенням. Це є смішним. 25 метрів – це теж не нормально. Взагалі метри тут не повинні присутні. Це повинно регулюватися: ясно, що вікна бити не можна, але є нормальне законодавство, що не дозволяє бити вікна. Проти хуліганства є спеціальні закони, і воно повинно діяти. А застосування метрів мені здається не розумним.

Тобто, закон повинен бути, але не той, що написаний у даному випадку.

**Є. Захаров:**

Ти кажеш, що закон має підсилювати гарантії. Але, як на мене, він має це підсилювати якраз через точну регламентацію процедури обмеження.

**В. Речицький:**

Звичайно.

**Є. Захаров:**

Тоді не можна говорити, що він не повинен взагалі обмежувати це право. Саме в цьому якраз і є завдання цього закону: окреслити процедуру обмеження. Чи ні?

**В. Речицький:**

Я говорив про це на початку. Мені треба тоді починати усе з початку. Це є закон про безпосередню демократію. Це є закон свободи. І ясно, що такий закон нам потрібний. Тобто, закон, який перш за все обмежував

би державу, владу, людей, які би хотіли чинити опір мітингам, демонстраціям і таким публічним заходам. І ці обмеження визнаються. Але не повинно бути обмежень щодо тих людей, які хочуть про щось маніфестувати.

**Є. Захаров:**

І останнє запитання, яке хотілося би задати фахівцю. Чи має цей закон містити якісь підстави, коли органи внутрішніх справ мають право втрутитися в хід проведення заходу? Чи ні?

**В. Речицький:**

Органи внутрішніх справ за законодавством, яке сьогодні існує, звичайно, мають право втручатися. Наприклад, виникає, бійка, і вони повинні втручатися. Хтось в когось щось кидає, починає бити вікна, перевертає машини... Ясно, що вони будуть втручатися.

**Є. Захаров:**

Чи повинно це бути в цьому законі?

**В. Речицький:**

Існує законодавство, яке і сьогодні дозволяє їм це робити. А закон про мітинги повинен бути законом-захистом для тих, хто мітингує, а не законом, який регламентує мітинг.

**Є. Захаров:**

Добре, а якщо ми напишемо в цьому законі, що міліція може втручатися коли є явне порушення громадського порядку?

**В. Речицький:**

Звичайно, так. Але не можна написати, що на мітингах не можна красти у людей гаманці. Ясно, що не можна, і потрібно ловити таких людей. І так само, якщо не можна вчиняти акти хуліганства без мітингу, то так само не можна і під час мітингу. Мені видається, що охоронний потенціал існуючого законодавства є достатнім. Ситуація мітингу не виключає присутності міліції. Це нормально. Але чи треба в законі, який має бути законом-гарантією для мітингуючих, дозволяти міліції ще щось і ще щось робити? Можна би було прописати для МВС щось таке спеціальне, що витікало би з суті самої акції. Мені важко щось таке уявити, крім того, що вже передбачено адміністративним і кримінальним законодавством.

**Є. Захаров:**

Дякую за відповіді. І ще хочу зауважити, що коли учасники зібрань починають перекривати рух транспорту, то міліція має право за практикою Європейського суду втручатися і такий захід переривати.

**В. Гладчук:**

Я до того говорив, що є кримінальна відповідальність за перекриття дорожнього руху. І якщо не має завчасного попередження, то дії правоохоронних органів, як на мене, є законними. У випадку, про який розповідав Чемерис, вони були дуже силовими.

**Є. Захаров:**

Це складне питання пропорційності застосування сили, що має встановлювати суд. І його важко обговорювати.



У нас багато бажаючих виступити, але я хочу зараз надати слово Масвському Анатолію Івановичу, заступнику департаменту громадської безпеки МВС України.

#### **А. Масвський:**

Шановні учасники слухань!

Дійсно, для працівників органів внутрішніх справ дуже необхідний такий закон. На сьогоднішню ситуацію, сьогоднішній день він потрібний.

Сьогодні багато говорилося і давався аналіз роботи міліції. Це приємно, що це турбує кожного. І ми робимо з цього висновки.

Я хотів би нагадати, що міліція діє відповідно до Закону України «Про міліцію», де чітко визначені і завдання, і функції. Під час масових заходів ми також діємо відповідно до закону про міліцію: забезпечуємо охорону громадського порядку і безпеку громадян, що є святом нашим обов'язком.

Якщо проаналізувати, то за п'ятирічний період спостерігається поступове збільшення таких акцій приблизно в шість раз. Не виключенням став і 2004 рік, протягом якого вже відбулося 41,4 тисячі масових заходів, що у 2,2 рази більше, ніж минулого року.

Збільшується і кількість їхніх учасників: більше 21,5 мільйонів осіб, що на 60 % більше, ніж у минулому році.

Очікується, з огляду на вибори Президента, збільшення таких акцій.

Я хотів би сказати, що у всіх тих ситуаціях, які виникають, коли проводяться масові заходи (мітинги, демонстрації, пікетування, походи) завжди у першу чергу міліція налагоджує контакт із організаторами, які проводять ці заходи.

Хочеться відзначити, що ті заходи, про які тут вже говорилося, де були і ліві і праві, які хотіли проводити заходи в одному місці: в одному місці – це ще не так страшно і тривожно, а от коли в один час, то слід діяти і організувати охорону громадського порядку зовсім в іншому напрямку. Завдяки прийнятим заходам, і перш за все прийнятим компромісним рішенням між організаторами, і зусиллям правоохоронних органів було усунуто відкрите протистояння. Тому, що для нас найголовніше, щоби такі заходи закінчувалися мирно. Тоді перед громадянами виконується поставлене завдання і виконується мета громадян: висловити свою позицію.

Я хотів сказати, що стаття 39 чітко визначає сам механізм, що громадяни мають право збиратися мирно без зброї і проводити мітинги, демонстрації, про проведення яких завчасно повідомляються органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування.

Скажіть мені, будь ласка, завчасно сповіщаються органи – це за скільки? Хто мені скаже? За хвилину, за годину, за три дні, за десять днів? Кожен трактує це, як він розуміє. Ви правильно говорите, що головне – це завчасно сповістити.

Наприклад, збирається сто чоловік, треба десь 10-20 чоловік для забезпечення громадського порядку. Де їх взяти? Вони зайняті, як і в кожній

сфері, і виконують свої службові обов'язки, кожен щось робить. Туг і виникають такі аргументи, що не вирішені по сьогоднішній час. Тому правильно було відзначено, що 15 квітня 2001 року ми звернулися по цьому питанню до Конституційного Суду, який і вирішив, визначення конкретних строків сповіщення з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх масовості, місця, часу їх проведення є предметом законодавчого регулювання.

Тому, виходячи з нагальності порушеної проблеми, ініційований проект закону створює відповідне правове поле діяльності організаторів таких заходів, бо не визначено, що організатор повинен робити. Просто зібралися, вийшли, і це не керована група громадян, а там ще можуть бути хулігани і таке інше. І все розвивається не в тому руслі, в якому повинно було йти. Це вже будуть не мирні збори, а зовсім інші заходи.

Прийняття закону, на наш погляд, також сприятиме цивілізованому проведенню масових заходів і акцій. А встановлений термін повідомлення дозволить органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування заздалегідь вжити необхідних заходів для забезпечення правопорядку та безпеки громадян.

Наша точку зору, що обидва законопроекти, подані на розгляд Верховної Ради України відповідають Конституції України, міжнародним правовим актам, Декларації прав людини, Міжнародному пакту про громадянські і політичні права і Конвенції про захист прав людини та основних свобод щодо забезпечення права кожної людини на мирні збори.

Але у депутатському законопроекті визначений строк сповіщення органів виконавчої влади, місцевого самоврядування про проведення мирних заходів за три календарних дні до початку їх проведення є недостатньо обґрунтованим. З яких міркувань і з якими аргументами ми підходимо? Перше, після сповіщення про проведення масового заходу органу місцевої влади необхідно не менше доби, щоби з'ясувати, чи не буде цей захід носити загрози безпеці громадян, чи не призведе до масових порушень прав громадян, чи не проводяться в зазначеному організаторами заходу місці інші заходи, що будуть заважати один одному, чи відповідає обране місце безпеці її учасників, та довести ці відомості до відповідних комунальних служб, органів внутрішніх справ. Скажіть, навіть на Майдані Незалежності: ви скажете, що нікому там не заважатимете, публічне місце і т.д. так, але ж там є сфера торгівлі, але ж там є права людини, яка прийшла і хоче відпочити, і таке інше. Чому не повинні ці люди знати про те, що такі заходи будуть проходити. Тому воно не може проходити спонтанно, що захотів, те і зробив. Так не буває ні в одній державі.

У разі встановлення, що захід буде проведено із загрозою громадському порядку, органу управління необхідно ще не менше доби. Для чого? Тому що не ми подаємо до суду, оскільки згідно частини другої статті 39 Конституції України обмеження можуть встановлюватися судом відповідно до закону. Значить, орган місцевого самоврядування чи виконавчої влади

повинен мати час, щоби подати таку заяву до суду, що треба підготувати та належно обґрунтувати, якщо дійсно це загрожує безпеці. Суду, з урахуванням попереднього вивчення позову, виклику до суду зацікавлених осіб (кожного організатора чи його представника), розгляду позову у судовому засіданні, винесення рішення та його доведення до організаторів потрібно буде ще декілька днів. Суд же не може все відкласти, тому що поступила заявка, і ми її повинні в цей же день розглянути. Вони також планують роботу, зайняті судді, зайняті зали засідань і таке інше.

У цей час органи внутрішніх справ, які відповідно до закону про міліцію повинні забезпечувати охорону громадського порядку під час проведення масових заходів, проводять відповідну для цього підготовку: необхідно скласти план. Часто подають в заявці: буде 10 тисяч, така кількість не збирається, але ми повинні у відповідності до поданої заявки готувати й особовий склад: для 100 чоловік, можливо, і 10 чи 5 працівників вистачить. А для 10 тисяч, вибачте. Крім того, треба перекрити і рух транспорту, і цілий ряд іншої роботи провести: з представниками сфери обслуговування, попередити їх про такі заходи, що будуть обмеження, що не заїде обслуговуючий персонал, не заїде транспорт і таке інше. Для цього треба ще декілька днів. От і рахуйте.

Одночасно органи місцевої влади за участю органів внутрішніх справ організують і проводять робочі зустрічі з організаторами таких заходів для роз'яснення правил порядку при проведенні масових заходів та інші позиції.

У нас вже є правилом, і я це дійсно вважаю правильним: у випадку будь-яких заходів, що проводяться з великою кількістю учасників, ми обов'язково зустрічаємося з організаторами, де вони розповідають свою схему проведення, а ми доводимо до відома, як ми будемо забезпечувати охорону громадського порядку. І в той же час вирішується низка інших питань.

Тому і встановили такий мінімальний строк до 10 днів. Багато це чи мало? Думаю, що це повинні визначити народні депутати, які будуть приймати цей законопроект, а також комітети, що будуть опрацьовувати проекти.

Крім того, положення законопроекту про те, що організатори можуть не подавати повідомлення до органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування про проведення пікетування, якщо кількість учасників не перевищує 50 чоловік... Тут говорили, що це не потрібно, бо пікетування – це інший захід і т.д. Але скажіть мені будь ласка: ви працюєте в організації, прийшли пікетники і заблокували тротуар, і стоїть там 50 чи 100 чоловік. Порушуються права тих людей, які хочуть пройти, зайти і т.д. Чи повинен виходити кожного разу представник цієї організації, і весь час роз'яснювати: ви розійдіться, ви пропустіть. Виникають й інші питання: під'їзду, підходу. Тобто, це також суперечить статті 39 Конституції, в якій

є вичерпний перелік умов проведення таких заходів. І все одно, як це зазначено в статті 39, необхідне завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Тому з нашого досвіду та аналізу, ми вважаємо, що таке сповіщення має бути. Не дозвіл, а сповіщення.

Ми рахуємо, що обидва законопроекти заслуговують на увагу і опрацьовані у відповідності до Конституції України.

Якщо є запитання, то будь ласка.

**Є. Захаров:**

Все таки, навіщо повідомляти про захід, на який виходить одна, дві чи п'ять осіб? На Вашу думку, це дійсно необхідно?

**А. Маєвський:**

Щодо однієї людини я це розумію, але там вже збирається група – обов'язково треба.

**В. Чемерис:**

Є Закон про міліцію, відповідно до якого Ви дієте. Скажіть які Вам необхідні ще повноваження, яких не має в цьому законі?

**А. Маєвський:**

Нам не потрібно доповнювати закон про міліцію. Там все є. Всі напрямки нашої діяльності і всі функції чітко визначені. Але потрібно, щоб чітко був прописаний сам порядок проведення: маю на увазі за скільки сповіщають, які обов'язки організатора та інші питання, про які тут вже говорилося.

**Р. Кульчинський, «Галицькі контракти»:**

Все таки, Ви працювали без цього закону, узгоджували свої дії з організаторами, тобто Ви працювали і нормально все було, без всяких ексцесів. Якщо ви працювали до цього, то які конкретно виникали проблеми, що вам потрібен цей закон. Назвіть будь ласка конкретні приклади.

**А. Маєвський:**

Конкретний приклад виник по місту Львову 1 травня, коли ліві та праві подали заявку на один час і одне місце і сказали: ми з червоними гаслами, а ті з жовтими, і коли появляться ті з червоними, то ми їх порвемо і викинемо. Що повинна робити міліція?

**Репліка:**

До суду звертатися.

**Репліка:**

Поставити кордон з міліції.

**А. Маєвський:**

Наскільки поставити? Там маршрут 10 км. От ми і працювали з ними, з одною та іншою стороною. Але коли було винесене рішення суду про обмеження права, тоді міліція працювала над виконанням цього рішення. Ми казали, що це ось не можна робити, бо буде така відповідальність, адміністративна чи кримінальна.

**Є. Захаров:**

Дякую. Хочу зауважити тільки одне, що в багатьох країнах і практиці Європейського суду є чітке правило: хто перший подав, той і проводить. Якщо таке буде записано в нашому законі, то це буде дуже добре.

**О. Свєтїков:**

Тоді першими такі заходи буде проводити завжди влада.

**І. Коробчук:**

Скажіть будь ласка якими внутрішніми документами ви користуєтеся при розрахунку сил і засобів для дотримання громадського порядку при проведенні масових заходів? Якщо вони існують, то як вони називаються? Це перше.

І друге. Чи має значення політична спрямованість тих, хто проводить ці заходи? Зокрема, у мене склалося таке враження, що якщо проводить блок Віктора Ющенко, то на 100 демонстрантів повинна бути рота, якщо Юлія Тимошенко, то на 100 демонстрантів – батальйон. Чи є згадка про такі нормативи і такі заходи?

Яка мета знаходження цих працівників міліції? Вони справді охороняють тих, хто демонструє, від кишенькових злочинців чи охороняють всіх від тих, хто проводить мирні походи та інші заходи без зброї?

**А. Маєвський:**

Керуємося ми Статутом патрульно-постової служби, який затверджений Міністерством юстиції, і з ним можна ознайомитися. Це відкритий документ. Там є розділ про організацію та забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів. Там записано, що розподіляються на сектори, на дільниці і т.д., в якій кількості і т.д. в залежності від того, що це за масовий захід, та кількості учасників.

Ми виходимо не з політичних напрямків, як Ви кажете, а перш за все з того, щоби забезпечити охорону громадського порядку та безпеку громадян. І основне правило – це кількість учасників, яка вказана у даному сповіщенні.

**Є. Захаров:**

Дякую, але все ж таки Ви не відповіли. Чи ще якісь внутрішні закриті документи, що стосуються цих питань?

**А. Маєвський:**

Ні, немає таких документів. Ми керуємося тільки законом про міліцію та Статутом патрульно-постової служби.

**Р. Романов:**

У мене запитання щодо Вашого тлумачення статті 39 Конституції України і, якщо, я його правильно зрозумів, воно є таким, що громадяни мають право мирно збиратися на мітинги, демонстрації, пікети, якщо вони завчасно сповіщають. То у мене є запитання: в разі, якщо люди не сповістили завчасно про такий захід, то такі люди не мають права проводити мирні збори? Наприклад, якщо проводиться пікет, про який не повідомили, то які мають бути дії міліції?

### **А. Маєвський:**

Відповідно до статті 39 Конституції усі мають право збиратися мирно, але зобов'язані завчасно сповістити про це. Якщо людина, група чи ініціатор цього заходу не сповістила, то це є порушенням статті 185-1 Кодексу про адміністративні правопорушення.

Які мають бути дії міліції? Вони мають підійти і в'яснити, чи людина сповіщала про захід. Але коди людина сповіщає, то органи влади обов'язково повідомляють про це правоохоронні органи. І ми обов'язково передбачаємо наряди.

Якщо людина не сповіщала, тоді працівники міліції підходять і попереджують про порушення статті 185-1 Кодексу і відповідальність за те, що ви будете проводити, буде така-то. Тому, будь ласка, звільніть це місце або займіться іншими питаннями. Якщо людина не виконує це попередження, то складається адміністративний протокол. І матеріали спрямовуються на розгляд суду, а яке прийме рішення суд – це вже право суду. Чи він дасть 15 діб, чи щось інше буде.

### **Р. Тополевський:**

...Ми звикли, що повинні зважати на можливість міліції забезпечити громадський порядок під час проведення масових прилюдних заходів. Але ми чомусь не хочемо звертати увагу на те, що є ще одна сторона цієї справи. Європейська Конвенція з прав людини, Конституція України передбачають свободу особи проводити ці мирні збори. Саме тому питання про те, яким чином ми врегулюємо питання проведення мирних зборів – це питання відносин громадянського суспільства і держави. Хто важливіший: держава чи громадянське суспільство? Чи держава стоїть на службі у громадянського суспільства чи громадянське суспільство є повністю вмонтованим у державну систему? Це одна з тих відповідей, що дає можливість побачити загальну картину.

Але, на мою думку, цей закон потрібно приймати перш за все тому, що Конституція передбачає можливість обмеження цієї свободи лише на підставі закону. Якщо говорити про Конвенцію з прав людини, то поняття закон там трактується набагато ширше, ніж у нас в Конституції. Але оскільки Конституція є найвищим нормативно-правовим актом в нашій країні, то ми повинні розглядати цю позицію саме з точки зору Конституції. Ще раз наголошую: закон про мирні збори необхідний для того, щоб суди мали законну легітимну можливість обмежувати права і свободи громадян. Сьогодні суди значною мірою приймають рішення на основі вже давно застарілого Указу Президії ВР СРСР, 1988 року, який, як вже неодноразово зауважували, є нелегітимним, оскільки він суперечить Конституції України.

Щодо окремих положень, то для мене взагалі було трошки дивно читати у законопроекті, поданого Президентом, одну з підстав заборони – це забезпечення належного санітарного стану та збереження архітектур-

них форм. Ані в Конвенції, ані в Конституції такі підстави не передбачені, а цей перелік є обмеженим.

Крім того, покладання обов'язку покладання обов'язку на припинення мирного заходу з боку органів місцевого самоврядування, можливо, на перший погляд і видається доречним. Але яке має відношення місцева держадміністрація чи орган місцевого самоврядування до мирного заходу? Вона що, дає дозвіл на проведення такого заходу? Її повідомляють про проведення такого заходу, і її роль є забезпечити проведення такого заходу за допомогою певних організаційних заходів, а також забезпечити звернення до суду в разі, якщо цей захід порушує законодавство, зокрема, існує можливість, що цей захід буде розпалювати міжнаціональну ворожнечу чи іншим чином буде порушувати ті підстави, що передбачені Конвенцією та Конституцією.

Проект 5242-2 передбачає можливість припинення таких заходів в разі явного порушення громадського порядку працівниками міліції. Підстави припинення мирних заходів повинні бути чітко прописані. Ці підстави повинні бути настільки очевидними, щоби ні в кого не виникало сумнівів і не було можливостей маніпулювання цим.

На жаль, ми спостерігаємо останнім часом, як закони виступають лише для проведення певних поглядів і переконань в дію, а не для забезпечення принципу верховенства права. І, на мою думку, для того, щоби цього не допустити потрібно дуже детально розписувати всі ті положення, про які треба говорити в цьому законі: про те, яким чином обмежується, яким чином повідомляється, порядок оскарження рішення суду, яким чином міліція може припинити цей захід в разі явного порушення громадського порядку.

Ще одне питання існує: як довго можна проводити масові заходи? Для мене взагалі незрозумілим є один момент: чому людям, які хочуть проводити масовий захід, не перешкоджаючи іншим особам реалізовувати свої права і свободи, забороняти проводити свій масовий захід? Наприклад, забороняти проведення цілодобового пікету. Він же нікому не заважає, стоять люди тихенько, висять плакати. Чому його забороняти?

Ще один момент на який я хотів би звернути увагу. На мою думку, слід розрізняти підхід до проведення пікету, в якому беруть участь три особи, і до демонстрації, в якій беруть участь 10 тисяч осіб. Повинні бути різні строки повідомлення і, можливо, різні способи повідомлення. Можливо, як в проекті 5242: про пікет повідомляється напередодні.

Дякую за увагу.

### **Є. Захаров:**

Є питання. Вас не було, і тут виступав пан Маєвський, заступник голови департаменту громадської безпеки МВС. І йому поставили ті ж питання: чи потрібні якісь спеціальні норми для органів внутрішніх справ в цьому законі чи достатньо існуючих? На його думку, достатньо існуючих норм, зокрема закону «Про міліцію» та Статуту патрульно-постової

служби. А Ви кажете, що все таки треба щось тут прописувати. Чи треба дійсно щось прописувати, на вашу думку, і якщо треба, то що саме?

**Р. Тополевський:**

На мою думку, треба вказати один момент: ті підстави, на основі яких міліція зможе виконувати свої обов'язки, тобто момент, коли вони насправді повинні втрутитися.

Звичайно, що можна говорити, що міліція повинна втручатися для забезпечення громадського порядку, але питання в тому, що означає «порушення громадського порядку»? Одна особа починає порушувати громадський порядок, чи це є підставою для припинення всього мітингу? На це питання слід відповісти розробникам законопроекту. Чи, наприклад, дружинники, які забезпечують громадський порядок від організаторів, припиняють це правопорушення, і підводять його до працівників міліції: чи є підстава у такому випадку для припинення громадського заходу? І ось цей момент слід дуже чітко врегулювати. Для того, щоби у працівників міліції не виникало ніяких запитань. В який момент вони повинні розпочати застосовувати свої вміння для того, щоби призупинити порушення громадського порядку.

**Є. Захаров:**

Ще хочу уточнити. Я вірно зрозумів, що ви пропонуєте різні терміни повідомлення в залежності від форми проведення мирного заходу? Тобто, наприклад, для простих пікетів взагалі не треба повідомляти, для складних пікетів з великою кількістю учасників – за день повідомити, про похід – за п'ять... Чи ні?

**Р. Тополевський:**

Так. Але, на мою думку, треба проводити ще одну диференціацію в залежності від кількості учасників. Зрозуміло, що вказати можна дуже багато: 5 чи 10 тисяч, а прийде 200 осіб, але в будь-якому випадку можна прогнозувати, який резонанс викличе та чи інша подія. Тому що, все таки, коли ми повідомляємо за три дні, особливо коли це припадає на вихідні дні, то, на мою думку, для органів внутрішніх справ буде важкувато зібрати ту кількість людей, яка необхідна для забезпечення 10-тисячного мітингу. Ми ж не заперечуємо те, що держава має позитивний обов'язок на забезпечення громадського порядку, як це передбачено європейськими стандартами.

**В. Речицький:**

Руслане, я думаю, що це дуже важко – розробити процедуру, а я вірю, що її взагалі розробити неможливо: між заборонаю чи припиненням самого заходу і підтриманням громадського порядку. Має тоді ж бути презумпція, що є причинний зв'язок між порушенням громадського порядку і проведенням заходу. Тому треба просто припинити порушення громадського порядку, скільки їх не є, але захід від цього не повинен залежати. Припинити захід через те, що хтось зупинив машину? То завжди знайдеться декілька таких осіб, які будуть перевертати по автомобілю на кожному



опозиційному мітингу, і жоден мітинг не відбудеться. Це є вочевидь зрозумілим. Тобто цей спосіб регулювання сюди взагалі не підходить. Слід припиняти порушення порядку, вилучати цих порушників, але захід це не повинно чіпати. Не можна припиняти щось без встановлення причинного зв'язку. А тут же не встановиш причинний зв'язок.

І друге, що я хотів сказати. Йдеться про мітинги і демонстрації, що є ніби політична плазма. Ми увесь час натикаємося на одне і те саме: ми хочемо, щоби вона існувала і водночас хочемо, щоби її не було, бо бачите порядок проти плазми. Це цілком нормально: порядок протистоїть мітингу. Мітинг – це форма пасіонарності, ясно, що це суперечить порядку. І в тому сенс цього закону, що держава повинна примиритися з тим, що існує зона, де немає порядку. Де навпаки: існує ця політична плазма, і люди можуть там розжарюватися до високої температури, бо на то вони вишли і зібралися. Якби вони зібралися слухати церковні дзвони, але тут же зовсім інше. І тому, я думаю, не треба пробувати примирити інтереси порядку та інтереси мітингу, оскільки під час мітингу інтереси мітингу на цій ділянці, в цей час є пріоритетними, порядок мусить поступитися тимчасово. Уся регуляція до того і зводиться: це ніби ми відкриваємо заслінки в доменну піч і дивимося, а там горить полум'я... Регулювати так, щоб ніхто не обгорів? Воно повинно горіти. Якщо це буде щось тихе, спокійне, то ми знищимо сам феномен.

#### **Р. Тополевський:**

Перепрошую, але я можливо не досить точно висловився. Коли я говорив про громадський порядок, то я говорив про те, що існує певна межа, перейти яку не можна, коли наприклад, мітинг переростає в масові безпорядки або погроми. І, якщо взяти Вашу метафору про доменну піч, то завжди у доменної печі є стінки. І плазма горить саме в цих стінках. Коли я говорю про ті функції міліції, які вона повинна виконувати, то я маю на увазі саме те, що її функція розвести два угруповання, які агресивно налаштовані один проти одного. Це не означає, що коли є зіткнення між двома угрупованнями, налаштованими один проти одного, то обов'язково має бути заборонено і те, і інше. Але функція міліції полягає в тому, щоби забезпечити мінімальний порядок, при якому можлива ця плазма. Я недостатньо чітко відповів?

#### **В. Речицький:**

Я розумію, в чому суть проблеми. Просто я думаю, що якщо використовувати ці підходи, то вони не дуже конструктивні для писання саме закону, бо вони не дають розв'язок для написання нормального і оптимального закону.

Я вважаю, що треба просто чітко встановити, що коли йдеться про мітинги, про політичні права і, це – спеціальний закон, то слід виходити з того, що мітинг є пріоритетом, а не порядок. Тут не про порядок йдеться. Йдеться про безпорядок політичний. І на даному етапі, коли йдеться про цей закон, нам треба легалізувати оцей безпорядок. Це є хаос мітингу, і

його треба легітимізувати. І треба просто призвичаїти громадськість через цей закон, що так, існують такі фази в житті містечка, міста, столиці чи цілої країни, коли ми кажемо, що має бути безпорядок, бо така свобода, такі її прояви.

Ми весь час товчемо про воду в ступі, бо говоримо про закон, який є законом свободи, але тримаємо в голові закон, який є законом порядку. А тут це не працює. Це типовий закон свободи, а не закон порядку. Але ми хочемо, щоби по всій юридичній атрибутиці це був закон порядку. І кажемо, що порядок порушують, порушують... Та звичайно порушують. Але треба тоді терпіти. Треба виходити з того, що має бути цей нормальний безпорядок, бо якщо його закривати в ящик, буде революція, яка сталася, наприклад, з Чаушеску в Румунії.

**Р. Тополевський:**

Я дозволю собі відповідну репліку. Саме тому я і говорю, що в цьому законі слід встановити той максимальний рівень безпорядку, який можливий. Тому що, коли ми не передбачимо цього максимального рівня...

**В. Речицький:**

Добре, Руслан, уяви собі, що йдеться не про Україну, а про якусь країну, скажімо, Кубу, де є диктатор десятиліттями. І там відбувається мітинг на площі, люди нагріваються все більше і більше і йдеться вже про те, щоби скинути диктатора. То треба вітати такий мітинг, а ти говориш, що диктатор має залишатися на місці. І ніякої загрози: ви говоріть скільки загодно, поки це не порушує мій порядок.

**Р. Тополевський:**

В даному випадку, це свобода на інше – це свобода на повстання. А ми говоримо про свободу на мирні збори. І мирні збори передбачають правопорушення, оскільки жодного мітингу не буває без правопорушень. Але, коли ми не закріпимо цього моменту, тоді міліція буде змушена в силу своїх обов'язків реагувати на кожне дрібне правопорушення.

**В. Речицький:**

От я тобі і казав про вихід. Давайте встановимо так, що міліція буде боротися з конкретними проявами безпорядків до тих пір, поки вони існуюватимуть. Але не буде протестувати проти самого заходу. У тебе так: хтось там вчинив щось екстремальне – давайте закриємо захід.

**Р. Тополевський:**

Я казав це і кажу, що це інша ситуація і не так має бути. А коли захід переходить в погроми, «крушиться» все навколо, масові безпорядки... Що, такого не буває?

**В. Речицький:**

Крушити не можна, за це є відповідальність. Але це не треба пов'язувати з заходом. Не можна встановлювати апріорно причинний зв'язок. А ти говориш про модель, в якій апріорно встановлюється причинний зв'язок: хтось там кричить «геть владу» – хтось в цей час перевертає машину, значить, тому що той кричить – той перевертає машину.

**Є. Захаров:**

Та він якраз про це і каже, що не можна переривати захід з-за окремих правопорушень. Про це написано і в його аналізі.

**В. Речицький:**

Свого часу, коли проводилися такі акції в Америці в період боротьби за громадянські права, то були випадки, коли у Вашингтоні виводили на вулиці 50 тисяч представників поліції, щоб гарантувати захід. І це нормально. Але ніхто не говорив про те, щоби заборонити, бо буде багато галасу чи чогось там ще. Треба нарощувати сили, дотримуватися порядку, але ця пасіонарність мітингу – вона є пріоритетною в даному випадку. Його терплять доти, поки у поліції вистачає сил це терпіти. Судова реакція має бути така: поки достатньо міліції кількісно, якісно – треба дозволяти, коли вже очевидно, що міліція не зможе забезпечувати порядок – тоді має вступати судове рішення, що якось інакше це регулює. А у нас виходить, що ми порядок тримає як первісну цінність, а свободу як вторинну.

**Р. Тополевський:**

А Ви подивіться на обидва законопроекти. Обидва законопроекти передбачають можливість припинення мітингу, який проводиться.

**В. Речицький:**

Я проти цих обох законопроектів.

**Є.Захаров:**

Дякую за цікаву дискусію.

**Питання:**

Ви пропонуєте встановити термін повідомлення в залежності від виду заходу, але тоді треба чітко визначити ці поняття, а іноді їх важко розрізнити.

**Р. Тополевський:**

Розумієте, коли проводиться пікет до 20-50 осіб – це одне. А коли готується похід, яким передбачається прохід по вулиці, то для цього треба зупинити транспорт. Люди ж хочуть їхати на машинах, їм все одно що тут буде проходити. Але для того, щоби люди могли спланувати – їх треба заздалегідь попередити, що тут буде перекриватися рух. Ці моменти треба враховувати. Коли ми говоримо про проведення мітингу в 500 осіб чи 10 тисяч – треба враховувати ті зусилля, які необхідні для забезпечення порядку під час проведення того мітингу.

Я вже казав, що і рішення Європейського суду, зокрема, *Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії*, визначає, що держава має позитивний обов'язок гарантувати безпеку цього заходу.

**Питання:**

Так що являється найбільшим критерієм: кількість чи динаміка заходу чи що?

**Р. Тополевський:**

Тут треба комбінувати. Наприклад, я не знаю чи взагалі треба повідомляти про пікет за участю трьох осіб.

**Питання:**

Тобто які чинники враховуються?

**Р. Тополевський:**

На мою думку, форма і кількість.

**Питання:**

Наприклад, як відрізнити демонстрацію від походу чи мітинг від демонстрації.

**Р. Тополевський:**

Це питання власне законопроекту.

**Є. Захаров:**

Давайте не будемо такі деталі визначати. Взагалі можна дати цьому визначення. Але коли поєднуються різні форми, то треба йти по шляху більш складного: якщо і пікет і мітинг, то треба це вважати саме мітингом.

**В. Речицький:**

Я ще раз хочу наголосити на тому, з чого я починав свій виступ. Це є формою хаотичного волевияву, спонтанного. І регуляція має бути така. І не повинна втрачатися ця якість хаотичності, спонтанності, переростання з одного в інше: почалося з пікету, переросло у мітинг, стало демонстрацією, потім пішли колонами. Люди ж так діють у всьому світі. Наперед це ж важко передбачити та спланувати. Тим більше в молодих демократіях, таких, як в Україні. Це має бути закон, який би забезпечував цю спонтанність, саме цей хаотизм, саме цю свободу, саме цю непередбачуваність, і він має бути вибудований саме за законами політичного хаосу, якщо хочете, в позитивному сенсі слова. Бо така форма безпосередньої демократії. Особливість самої форми в цьому полягає. Одна річ: людина йде і опускає бюлетень, скринька, доріжка, кабінка, а інша – це демонстрація. І якщо ви хочете, щоби це все було якось зарегламентовано, то це не буде мітинг, це не буде демонстрація. Це буде щось таке дивне, це буде гірше навіть ніж те, що ми мали за радянських часів.

**Р. Романов:**

Власне, мені теж дуже близька теорія законів свободи. Багато в чому я поділяю те, що говорив Всеволод Речицький. Він сказав частину тих думок, які я хотів озвучити. Але все таки я хотів би додати.

Я не дуже сприймаю, коли ми бачимо ці два питання – про право проведення мирних зібрань і про забезпечення правопорядку – як якісь конкуруючі норми. Насправді – вони не є конкуруючими правами. Загальне правило – це є право громадян, і вони його мають, вони не набувають його з моменту, коли вони подали звернення до органів влади чи отримали якийсь дозвіл, а мають від природи, тому що вони є вільними людьми. І, на жаль, цього розуміння немає ні в органів, які займаються охороною правопорядку, ні у судів, які дуже свавільно ставляться до обмеження цього фундаментального права людини.

Звичайно, є функції по підтриманню правопорядку, які покладені на правоохоронні органи в державі, що для цього створені. Але елементарне

питання: для чого взагалі подавати будь-яке повідомлення? Органи правопорядку не повинні забезпечувати його в інший час? Сім днів на тиждень, 24 години на добу в будь-якій місцевості країни вони мають його забезпечувати. Це їхній загальний обов'язок. Якщо людина збирається вчинити правопорушення, то значить це, що ми маємо у законі записати його обов'язок заздалегідь повідомити про це? Чи, що людина, яка йде обкрадати банк, має заздалегідь повідомити, що вона збирається це зробити, щоб органи правопорядку знали. Ні, безперечно. Логіка полягає в тому, що під час проведення мирних акцій небезпека виникнення порушень громадського порядку підвищується. Суспільство зацікавлене в тому, щоби органи правопорядку все ж таки мали більше можливостей запобігти правопорушенням і відповідним чином діяти. Але всі ці дії не повинні скасовувати загального права на мирні зібрання, які мають проводитися. І це абсолютно очевидна для мене теза, і тому я не зовсім сприймаю таке тлумачення статті 39. І якщо у нас є сумніви щодо тлумачення статті 39 Конституції, то давайте тоді тлумачити статтю 11 Європейської Конвенції у контексті рішень Європейського суду. І там це очевидно і чітко зрозуміло. Хотів би наголосити, що, насправді, питання про повідомлення вирішено в законодавстві багатьох європейських країн. Вирішено яким чином? Я навіть на своєму власному досвіді переконався: коли я був одним із організаторів проведення пікету біля Китайського посольства у Варшаві в день окупації Китаєм Тибету, то ми якраз вирішували чи слід повідомляти владу Польщі, що ми маємо намір організувати такий мирний захід. І наші польські колеги сказали, що це залежить від нашого бажання. Якщо ви хочете, щоби підтримувався правопорядок, була поліція, яка би стежила за порядком, щоби демонстрація відбулася мирно і ніхто не заважав її проведенню, то можете повідомити. Якщо ні, то ви самі маєте докласти зусиль, щоби підтримувати цей правопорядок. Це наш свідомий вибір. І ми тоді, до речі, вибрали шлях повідомити поліцію, тому що це було на нашу користь.

Тому я хотів би, щоби ми розглядати ці обмеження таким чином, що громадяни самі мають бути зацікавлені в тому, щоби правопорядок підтримувався. І не треба створювати різноманітні перешкоди, що фактично унеможливають проведення різного роду акцій. Скажімо, пікетування – це дуже часто спонтанна реакція населення: незаконно затримали якусь людину, люди прийшли і протестують проти цього затримання. Скажіть, це означає, що вони мають прийти за десять днів? Коли з нього там всі докази будь-якими способами виб'ють і т.д. Тобто, звичайно, це є стихія, і тут я абсолютно погоджуюся з цим.

З іншого боку, певні правила бути встановлені. Але ці правила мають не мають скасовувати загальне право людини. І це є право, яке є вище від інших норм та інших інтересів.

Дякую.

**В. Речицький:**

Я ще хотів би підкреслити, що йдеться про політичне право. А політичне право – це сфера взаємостосунків громадян та держави. І, зрозуміло, що більшість мітингів виникає не для того, щоби славословити державу, а з того, що громадян не задовольняє щось у цій державі з боку її керівників. Отже, вони всі є конфліктні. І ясно, що направляти ініціаторів мирних заходів до влади про дозвіл до влади, яку вони збираються критикувати – це абсурд. Таку схему, звичайно, в закон закладати не можна.

**Р. Тополевський:**

Чи я так зрозумів, що заборону заходу під час мітингу може здійснити тільки суд?

**В. Речицький:**

Я вважаю, що конституційного права не може позбавити навіть і суд. А інша річ, якщо будуть якісь ексцеси, то їх не треба пов'язувати у причинний зв'язок з мітингом. Боріться з ексцесами тими засобами, які є в законодавстві. А мітинг треба всіма засобами обороняти, всіма засобами, щоби він почався і закінчився, як задумано.

**Р. Тополевський:**

Незалежно від того, до яких ідей закликає мітинг?

**В. Речицький:**

Я вважаю, що поганих ідей не існує. Навіть фашистські ідеї не є поганими в сенсі свободи слова. Немає царя над людьми, коли вони думають про щось. Ще Гегель казав, що немає боротьби добра зі злом, є боротьба одного добра з іншим добром.

**Є. Захаров:**

Дякую. Зараз я запрошую до слова Ірину Федорівну Хоменко, яка є головним консультантом Секретаріату Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин.

**І. Хоменко:**

Шановне зібрання!

Я хочу сказати, що справедливо сьогодні порушувалося питання про необхідність прийняття закону про мирні заходи, походи, мітинги, пікети і т.д. Справа в тому, що іншими статтями Конституції визначено, що Конституція гарантує права, але вони повинні регламентуватися законом.

Ми з вами прекрасно розуміємо, що право громадян збиратися і проводити мирні акції є одним із ключових прав, які закріплені і міжнародними актами, про які туг згадувалося.

І тому законодавцем була організована і проведена велика робота щодо опрацювання відповідного закону, який би законодавчо регулював право громадян на проведення мирних заходів та акцій. У нашому Комітеті, який опікується саме проблемами прав громадян, їх конституційного забезпечення, і зайнялися розробкою цього законопроекту.

Зокрема, ще в минулому скликанні Голова нашого Комітету Геннадій Йосипович Удовенко почав опікуватися цією проблемою. Він ініцію-

вав розробку і став автором законопроекту. Спочатку законопроект називався про мирні збори, а потім про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій. Він був поданий на розгляд третьої сесії Верховної Ради.

Зараз на розгляд Верховної Ради поданий законопроект «Про порядок організації та проведення мирних заходів та акцій в Україні», авторами якого є народні депутати Удовенко, Мигович, Сподаренко і Таран-Терен.

Я хочу звернути увагу шановного товариства, що цей законопроект, який ми сьогодні обговорюємо, за що ми щиро вдячні вам, він на думку авторів і його розробників побудований і розроблений виходячи із демократичних засад. У ньому повністю відсутні будь-які забороняючі норми. Головною концепцією цього законопроекту – 5242 – є повідомчий порядок. Організатори повідомляють органами виконавчої влади, органи місцевого самоврядування про проведення того чи іншого заходу за три дні до його початку. А що стосується такої форми мирного заходу, як пікетування, то, якщо в ньому беруть участь менше 50 чоловік, то повідомлення зовсім не подається, а можна усно повідомити по телефону про проведення такого заходу. І автори законопроекту вирішили, що такий підхід має бути основоположним, коли йдеться про законодавче регулювання, забезпечення права людини проводити мирні заходи та акції.

Виникало питання, а які ж мають бути контакти з владою? Перш за все це органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, які повідомляються про проведення заходу. І їм депутатським проектом пропонується взяти це до відома, і вони повинні вважати такий захід легітимним з моменту надходження повідомлення. Що стосується стосунків із правоохоронними органами, на які державою покладені важливі функції (перш за все охороняти громадський порядок, а отже, і права громадян), то у депутатському законопроекті записано: правоохоронні органи мають право припинити захід за умови, якщо про такий захід не було повідомлення у відповідні органи або якщо є рішення про обмеження права на проведення цього заходу. Ніяких інших повноважень правоохоронним органам не надаються. Єдине, і це цілком справедливо, коли захід може перерости у масове заворушення, тоді починає діяти інше законодавство, яким користуються правоохоронні органи для забезпечення прав громадян, які прийшли або є свідками проведення того чи іншого масового заходу.

Проект закону народних депутатів поширює свою дію на громадян України, іноземців і осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні. Автори проект вважають, що це правильний концептуальний підхід, оскільки всі повинні користуватися рівними правами.

Треба зазначити, що законодавець передбачив, що правовий статус мирного заходу не поширюється на збори трудових колективів, збори політичних партій, профспілок, громадських організацій, зустрічей депутатів з виборцями, кандидатів у депутати з виборцями, якщо вони проводяться у закритих приміщеннях у відповідності із статутними положеннями цих

організацій. Усе це не дає можливості звужувати право громадян на проведення мирних зборів і акцій.

І ще нам видається демократичним сам перелік мирних заходів і акцій. Дуже часто ми чуємо, що ми у цьому переліку вийшли за межі переліку встановленого статтею 39 Конституції. Законодавець свідомо підходить до цього, тому що є різноманітного характеру заходи: походи, мітинги, демонстрації, пікетування. У своєму законопроекті законодавець дав повне визначення цих понять. Законодавець підійшов до понятійного апарату таким чином, щоби уникнути різночитання. Коли не дається повне і вичерпне визначення терміну, тоді виконавець тлумачить його як йому вигідно або як він його розуміє.

Треба сказати, що цей законопроект передбачає й те, чого не було раніше, що резолюції та рішення, прийняті на цьому заході, підлягають обов'язковому розгляду органами влади.

І ще: право на обмеження, підкреслюю на обмеження, а не заборону, заходу має тільки суд відповідно до законодавства.

У перехідних положеннях є важливий пункт. І тут треба повернутися на початок моєї промови. Навіщо ще потрібний цей закон? Вже казалося, що суди користуються не так Указом від 1988 року, але в значній мірі користуються місцевими нормативними актами, що видаються на рівні області, міста або навіть селища. І от щоби такого не було, щоби діяли єдині підходи, створені єдині законодавчо врегульовані можливості забезпечення права людини на проведення мирних заходів і акцій, необхідний закон. Тому в прикінцевих положеннях передбачено, щоби усі ці акти були приведені у відповідність до цього закону.

Це коротко, і може, не зовсім повно я намагалася представити проект закону, авторами якого є народні депутати Удовенко, Мигович, Сподаренко і Таран-Терен.

Наш Комітет заслухав два законопроекти на своєму засіданні відповідно до регламенту Верховної Ради України і прийняв ухвалу, згідно з якою він рекомендує Верховній Раді України взяти за основу проект закону «Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні», поданий народними депутатами України, № 5242. При доопрацюванні зазначеного законопроекту до другого читання на розгляд Верховної Ради урахувати окремі положення законопроекту 5242-2. Така ухвала Комітету з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин щодо цього законопроекту.

Сьогодні під час обговорення висловлювалися і, переконана, ще будуть висловлюватися надзвичайно цікаві пропозиції концептуального порядку, до окремих статей та в цілому, щодо загального бачення цього законопроекту. Те, що громадські організації так уважно і детально, з великою зацікавленістю підходять до цієї проблеми і, зокрема, до обговорення законопроектів, засвідчує ще раз, що проблема надзвичайно актуальна. І вона потребує законодавчого врегулювання.



Хочу нагадати, що не вперше сьогодні правозахисні організації і, зокрема, Харківська правозахисна група, особисто сам Євген Захаров, звертаються до цієї проблеми. Згадаємо, як, здається, два роки тому, вже обговорювали попередні проекти. І тоді народні депутати, зокрема, Геннадій Йосипович Удовенко, який є автором цього законопроекту, врахував тоді майже всі пропозиції та навіть всі пропозиції, що тоді висловлювалися, що значно удосконалило документ. Тому зауваження та ваші пропозиції будуть шанобливо вивчені і будуть обов'язково враховані в подальшій роботі.

**Є. Захаров:**

Дякую, які є питання?

**В. Чемерис:**

У мене два конкретні запитання. Чим відрізняється обмеження від заборони? З огляду на статтю 15 проекту, де сказано, що працівники правоохоронних органів мають право припинити масовий захід, якщо є судове рішення про обмеження його проведення.

І друге стосовно судів. Практика показала, а я знаю лише один такий випадок, коли суд першої інстанції відхилив заяви міськвиконкому про обмеження права. Всі інші суди забороняли проведення, принаймні я не знаю більше жодного випадку, коли би суд відмовив у задоволенні такої заяви. Чому влада вважає, що коли люди збираються на мітинг, то вони збираються обов'язково робити якесь зло, адже суд забороняє ще перед тим, як там щось може відбутися? Чи існує якась презумпція невинуватості? От коли щось вже відбулося, тоді можна говорити про якесь обмеження чи заборону. Як правило, оці три дні використовуються для того, щоб заборонити.

**І. Хоменко:**

Не вживайте такого терміну «заборонити». У нас його немає. Обмеження і заборона, ви прекрасно розумієте, це зовсім різні речі. Обмежити – це не є заборона.

**В. Чемерис:**

Я ще не бачив жодного рішення суду де написано «заборона». Всюди вказують «обмеження». Наприклад, в Мукачево було написано обмежити, але фактично заборонили.

**І. Хоменко:**

Так можна запропонувати свій термін, якщо вам цей не подобається. Ми ж для цього і зібralися.

Також подивіться статтю 9: обмежити право може тільки суд в умовах, коли оголошений надзвичайний стан. Це навіть вужче ніж в Конституції. А так немає ніяких обмежень. То яка ще може бути заборона.

**В. Чемерис:**

Ще запитання стосовно трьох днів. Почастішали випадки, коли кандидата у мери чи депутати знімають з виборів у переддень виборів. Люди тоді ніяк не встигають прореагувати на це і не встигають подати до суду...

**І. Хоменко:**

Будь ласка, Ви внесіть пропозиції – може, це одна доба. Це ж не є вирішена справа. Для того ж мабуть і зібралися, щоби Вашу думку послухати. Скільки має бути? Ви вважаєте, що взагалі немає бути терміну? Повинно бути, як записано в статті 39 Конституції? Ви живете за сьогоднішнім терміном і що Ви маєте на практиці? Тому і треба встановити певний конкретний термін, щоби ніхто не міг причепитися, що такий захід проводиться в порушення норм.

**В. Речицький:**

Я би радив Вам перейти на іншу модель. Можна хоч і десять днів встановити. Але треба абсолютно позбавити суди апіорно забороняти масові заходи. Подавайте хоч і за десять, але з цього немає витікати ніякої дозвільної моделі. Подали за десять, далі пишеть в законі, що протягом цих днів місцевий орган внутрішніх справ повинен вирішити чи він може забезпечити охорону цього заходу. Якщо він дійде висновку, що не може, то він через день повинен подати до вищого органу прохання про додаткові сили. Якщо і цей не може – нехай подає і той ще вище. Вони подали і мають забути про це. Нехай правоохоронна система сама готується, але це ніяк не має впливати на плани тих, хто проводить мітинг. І це не повинно стосуватися судів. Що це взагалі за рішення? Ще нічого не сталося, а суд наперед там щось вирішив. Це абсурд.

Не можна застосовувати право до якихось уявних абстрактних явищ

**І. Хоменко:**

Правильно, але хіба цей законопроект закладає такі норми?

**В. Речицький:**

Так, бо суд може заборонити.

**І. Хоменко:**

Не заборонити, а обмежити і тільки коли введений надзвичайний стан. Ви ж дочитайте кінця статтю 9.

**В. Речицький:**

Про надзвичайний стан – це, якщо чесно, то некоректно. Візьміть закон про надзвичайний стан і там чітко написано, що Президент без суду визначає перелік обмежень і доводить його до відома ООН. І під час цього можна скасувати всі політичні права. Це ж є в законі. Так що там суди вже ніхто питати не буде. На то він і надзвичайний стан.

І друге. Йдеться не просто ж про демократію. Мітинг – це зібрання меншості, і міліція – це є охорона меншості від більшості. Це як ті пасіонарії, ті що відхиляються від загальноприйнятих норм. І їх треба охороняти від населення, від тих обивателів, що живуть довкола. І в цьому ідея ліберальної демократії, яка відрізняється від простої демократії, коли як Ленін казав, є подавляюча більшість, як в СРСР. І в тому різниця між сучасними західними демократіями, що вони є ліберальними. Свобода висувається на перше місце. А демократія – це прекрасно, це благо, але вона не повинна зменшувати свободу.

І останнє, що я хотів би сказати. Коли соціальні філософи і політологи на Заході пишуть про сучасне суспільство, про параметри його нормального існування, то вони весь час нагадують, що, хоча люди живуть цивілізовано, і вони живуть в країнах і ці країни різняться за рівнем своєї цивілізованості, і існують великі правові системи, існують органи і різні підрозділи, і федеральна безпека, і місцева, і міліція, і поліція, і що завгодно – попри те, суспільство не перетворюється на соціальні звіринці. Якщо ми підемо тим шляхом, що ви пропонуєте – Ваш закон є поміркованим, він наче подає якісь надії, але в основі він хоче, щоби люди ходили по доріжках. Суспільство – це не звіринець. Якщо людину посадити в цю клітку, дати їй їжу, дзвіночок, дихай повітрям, сонце світить, тільки ось ґрати, а то все так само як і на волі. Так само і тут: ми говоримо ви проводьте, тільки ви попередьте, тільки дайте нам гарантії, тільки пов'язки надягніть чи значки, самі там слідкуйте, то це буде звіринець.

Я показую похибки вашого проекту на концептуальному рівні, не в деталях. У вас філософія взята неприйнятна. У вас філософія дійсно того people zoo.

#### **І. Хоменко:**

Ваші роздуми дуже цікаві і їх цікаво слухати. Вони викликають і в того, хто Вас слухає, теж відповідні роздуми. Було би дуже добре, якби вони закінчилися такими цікавими конкретними пропозиціями до законопроекту, які би ми з великою пошаною врахували та використали в роботі.

#### **В. Пономаренко:**

Уявимо собі, що ви запропонували ідеальний законопроект, і він буде прийнятий. Але стаття 3 проекту визначає, що законодавством про мирні збори є Конституція України, цей закон, а також інші прийняті нормативно-правові акти. У нас на Сумщині є така практика корегувати законодавство. Приймаються відповідні розпорядження облдержадміністрації, на їх підставі потім приймаються рішення виконкомів місцевих ради і приймають положення, які регулюють питання, які вже врегульовані чинним законодавством. Якщо виникає суперечність між місцевим актом та законом, поки не буде скасований місцевий акт, він буде діяти, і суди його прийматимуть до уваги, як чинний. Для того, щоби його скасувати, проходить час, не менше 4-5 місяців або і до двох років. То чи не зведе нанівець наша винахідлива влада цей законопроект?

#### **І. Хоменко:**

Треба погодитися з тією пропозицією, що Ви сказали. Дійсно закон повинен бути прямої дії. І ця ніша для прийняття інших нормативно-правових актів не повинна мати місце.

Якщо цей закон буде прийнятий за основу, то при підготовці його до другого читання ця частина безперечно буде вилучена.

## **Р. Романов:**

Одне коротке питання щодо визначення кола осіб, на яких поширюється цей закон. Тепер він не стосується виключно громадян України, але також і іноземних громадян, які перебувають на законних підставах на території України. Чи означає це, що ті нелегали, яких утримують в Мукачеві в нелюдських умовах тривалий час, не можуть протестувати проти дій людей, які їх утримують, тому що вони не на законних підставах перебувають в країні? Можливо ваше визначення теж звужує права. Це перше питання.

І питання більш широкого характеру. Ми увесь час говоримо, що проведення цих зібрань – це думка меншості, яка, як правило, кидає виклик певній більшості, коли вона зважується проводити такі заходи. Тобто є якісь причини, які спонукали цю меншість висловити свою колективну думку. Якщо йдеться про підприємство, про трудові відносини, то ця людина має право на страйк, коли вона може ламати нормальний устрій цього підприємства. І наше суспільство визнає таке право зламати цей устрій, якщо він не задовольняє колектив. Якщо ці відносини перекинути на державу: є правила, які не задовольняють якусь частину суспільства. Це означає, що все такі вони повинні ходити по цих доріжках? Мають повідомляти завчасно? Чи в разі, якщо держава все таки ставить себе над суспільством чи вона брутально порушує права людини, то суспільство може діяти активно і може проявляти громадянську непокору, в тому числі й безпорядки та інші дії, які сьогодні є проблематичними, оскільки викликають певне покарання? Як Ви взагалі ставитеся до такої ідеї, звичайно, такої абстрактної, оскільки її важко втілити в рамках лише одного закону? Як Ви ставитеся до громадянської непокори як такої?

## **І. Хоменко:**

Що стосується нелегалів, то вони не є учасниками цього закону. Є лише іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні. Що стосується проблем нелегалів, то там діють зовсім інші законодавчі акти...

Ми говоримо, що йдеться про проведення мирних заходів та акцій. Вони можуть бути протестного характеру, можуть називатися акціями громадської непокори, але мають бути без застосування зброї.

Є й інші критерії. У нас була дискусія з цього приводу. Окремими органами влади такі от акції громадської непокори, що проводилися у минулому, розцінювалися як дії, спрямовані на повалення конституційного ладу і застосовувалися відповідні санкції. Але Ви ж про це знаєте. За своїм задумом вони розпочиналися як мирні заходи, потім вони в силу інших обставин переросли в масові заворушення.

Тому в нашому законі передбачено, що якщо мирні заходи та акції переростають у масові заворушення, то тоді вступають в силу відповідні закони, якими регламентується діяльність правоохоронних органів у таких ситуаціях.

## **В. Речицький:**

...Ми непривичаєні до думки, що Конституція за задумом, є законом свободи, що це перший такий в цивілізації справжній закон свободи. Конституція ставить свободу вище порядку. Це є класична теза конституціоналізму. І з цього випливає: Конституція основним чином регулює політичні відносини, отже, політичні закони – це так само закони свободи. І Конституції дуже розрізняються за волелюбністю. Конституції найпередовіших країн є найрадикальнішим з точки зору захисту свободи. Пан Роман певно знає, що можна одразу згадати, принаймні, вісім Конституцій, де записано, що народ має право повстати проти уряду, якщо уряд узурпував народний суверенітет, і скинути його законними чи незаконними шляхами. Повстати – це значить відкинути усю правову систему, яка вона є, перевернути цей уряд і тоді, коли відновлена свобода, то можна починати нормальне життя. Скажімо, американська Конституція є такою, є спеціальний закон у Литві, є в Чехії, в Німеччині до певної міри. Країни дуже стабільні, високорозвинені, високоцивілізовані, ми звикли до них ставитися, як до уособлення стабільності, є радикалізовані на рівні законодавства, і їхні Конституції є радикальними у захисті свободи.

А в Україні право на повстання розумілося точно навпаки. Офіційний проект Конституції містив право на повстання, але яке? Це було повстання громадян з метою захисту свого уряду, якщо хтось захоче його скинути. І тоді ці беззбройні та без права на зброю громадяни мали право повстати і захистити свій уряд. Це абсолютна протилежність тій американській волелюбній моделі, де народ повставав проти уряду.

Друге. Що значить заклики? У нас дозволені заклики до повалення конституційного ладу, тільки ненасильницьким шляхом. І це треба розуміти. І хоча наша Конституція має досить багато обмежень, вона дозволяє досить радикально виступати проти того, що є. Вона розрізняє слово і діло, так би мовити. І коли у конституції пишуть про політичні права, то там: будь ласка критикуйте що завгодно доти, поки це не підбурює людей братися за зброю і змінювати все насильницьким шляхом.

Тому навіть при цій обмеженій моделі, взятій нами з Євроконвенції, всі ці мітинги, збори та демонстрації можуть висувати досить радикальні вимоги. І ясно, що коли вони задумують щось таке радикальне і прийдуть до влади по дозвіл, то буде конфлікт. І хоча би ви їй дасте маленьке право під будь-яким приводом: не вистачить міліції, чи там вузько, чи там транспорт ходить – вона буде блокувати всі ці мітинги, демонстрації шойно у неї з'явиться ота шпаринка. Де би вона могла сунутися і щось там сказати. Треба це просто зняти з вашого закону. Єдине, що нехай буде три дні, нехай десять, але за ці дні влада повинна збирати сили, щоби охоронити порядок на тому мітингу. І в жодному разі вона не повинна бігати в суд і переконувати суд наперед, що там щось станеться страшно. Це треба знищити, бо ви просто погіршите ситуацію від тої, що є на сьогодні.

**І. Хоменко:**

Але Ви все таки за те, щоби був конкретний визначений термін повідомлення до органів влади?

**В. Речицький:**

Ні, я вважаю, що повідомлення має бути таким, як сказав пан Роман Романов, коли ви хочете, щоби ваш мітинг був забезпечений правоохоронними органами... Бо інакше різне може бути: ти прийшов сюди говорити і я прийшов сюди, почнуться розбори між собою, і не буде міліції, то ясно чим воно закінчиться, можливо, й погромами... Але це має бути в інтересах того, хто починає мітинг. Це повинно бути органічно. Він повинен бути захищений, щоби його охороняла міліція...

**І. Хоменко:**

Багато говорять, що ми заклали тут багато обмежень. Порівнюємо це із західною демократією. Але дивіться, прийнято закон у Австрії: там встановлено, що треба звернутися до офіційної установи, за два тижні подавати повідомлення про те, що проводиться захід. І не дай Боже, якщо там є якісь маленькі заворушення. В Англії – там взагалі за дві милі до палацу королеви можуть проводити демонстрації, мітинги і т.п. Тому Ви правильно говорите, що має бути спочатку який концептуальний підхід і пізніше показати його у статтях, щоби мала людина право збиратися, мітингувати чи здійснювати походи і щоб це право не було обмежене, а було забезпечене та гарантоване державою. Наскільки це вдалося? Законодавці віддали на ваш суд свій законопроект. Пропозиції ваші дуже цікаві, слушні та розумні. Ми вивчимо стенограму та врахуємо те, про що сьогодні йде тут мова. Я не можу зараз за авторів законопроекту виступати і казати, чому він зробив так, а не інакше. Судіть по тому, як він написав щодо тієї чи іншої проблеми. А закон потрібний. Не буде його, будемо мати те, що маємо сьогодні.

**В. Речицький:**

Остання репліка. Ми звикли так: що ми є Україна і ми є Європа. Треба рівнятися на неї. Але зважте, що є ще американський рівень. І це є абсолютно різні філософії підходу до політичних прав громадян. Американський підхід є значно більш ліберальнішим. І з точки зору американських експертів регулювання політичних прав на рівні Євроконвенції є мрією тирана. Я це чув вже не раз. У нас тринадцять обмежень на свободу слова. Свобода слова – це власне предмет тих мітингів. А у нас 13 і ще 14 і 15 – це надзвичайний і воєнний стан. Тобто я хотів би, щоби ми зрозуміли, що все по-різному у різних країнах, і є такий європідхід. Але зважте: це було після Другої світової війни, після фашизму. Не всі стандарти у Європі відповідають більш довершеним політично-філософським думкам...

**В. Яворський:**

Я хотів висловити декілька реплік.

По-перше, щодо обов'язку правоохоронних органів забезпечувати порядок під час мирних зборів. Відповідно до Конвенції правоохоронні орга-

ни зобов'язані вжити певних заходів, але вони не можуть гарантувати результатів цих заходів. Від них просто не можна вимагати відсутності правопорушень під час заходів. Була цікава справа у Європейському суді, коли виникла така ситуація: правоохоронні органи виділили незначну кількість працівників, і організатори мітингу потім подали позов на поліцію, що вона не забезпечила порядок. І Європейський суд дійшов висновку, що так, поліція має вжити заходів, але вони не можуть повністю гарантувати безпеку. Це, власне, йде мова про ту свободу, про яку казав пан Речицький, коли самі організатори повинні відповідати за порядок.

Друге важливе питання, що обговорювалося – це щодо строків повідомлення. У принципі в багатьох країнах ці строки існують. І Європейський суд так само не вважає порушенням права, коли існує такий строк. Тобто, це не суперечить Конвенції. Інша ситуація, коли за цей час якимось намагається обмежити це право.

Хотів би сказати щодо термінів «обмеження» чи «заборона». Як на мене, між ними є концептуальна різниця. Заборони Європейський суд взагалі не визнає. Це означає, що в місті Києві на майдані Незалежності взагалі заборонені масові заходи. Або цій організації заборонено проводити будь-які масові заходи в цьому місті. Це є приклад заборони. І це те, що є в більшості положень, прийнятих місцевими радами. Там часто вказується, що в такому-то місці взагалі заборонено проводити масові збори. Це є поняття заборони. А поняття обмеження виникає, коли ви подали повідомлення про проведення в певний час та певному місці, але суд обмежує ваше право, не даючи реалізувати його на цьому місці або в цей час з певних причин. Наприклад, у Львові суд поступив достатньо нерозумно, оскільки там були дві процесії, які йшли різними вулицями і зустрічалися в двох місцях і звісно в один час, а суд повністю заборонив заходи всім сторонам акцій, замість того, щоби обмежити право шляхом накладання заборони на проходження шляхами, де ці групи зустрічаються. Суд в даному випадку поступив достатньо прямолінійно і це можна тлумачити, як заборону.

Тепер щодо загальних речей. Ми вели стенограму, скоро вона з'явиться на сайті [www.rupor.org](http://www.rupor.org). Ми пізніше обов'язково передамо її та ваші письмові зауваження щодо законопроектів до профільного Комітету Верховної Ради.

Також хотів поділитися власним досвідом. Я був декілька тижнів назад у Варшаві. І те, що там відбувалося, як на мене, багато про що говорить, зокрема, про рівень їх демократії та рівень дозволеності масових заходів. У цей час у Варшаві готувалися до Всесвітнього економічного форуму, під час якого, як ви знаєте по новинах, завжди відбуваються масові заходи та акції антиглобалістів. Без погромів їхні демонстрації практично ніколи не закінчуються. Вони руйнують все, що трапляється на шляху: машини, вітрини магазинів тощо. Це звичайно залежить від міста та країни, але сценарій в принципі є схожим. Незважаючи на це, влада не забо-

ронила їхні акції, а почала за два тижня до їх початку готуватися до них, вживати відповідних заходів. І тільки визначили певні чітко обмежені території, на які не можна було потрапити протягом самміту, зокрема, не можна було впритул наблизитися до певних урядових будинків, де відбувались засідання. Крім того, влада за власний рахунок і частково за рахунок підприємств, яких це стосувалося, встановлювали спеціальні залізні щити по боках вулиць, забивали деревом та залізом вітрини. Було вжито дуже багато заходів, щоби попередити масові безпорядки чи зменшити шкоду, що може бути завдана при цьому. Але в будь-якому разі ніхто не прагнув заборонити такі заходи. Це можна порівняти з тим, як в Україні заборонили на 1 травня майже всі демонстрації по країні. Цей приклад, як на мене, характерно свідчить про різницю межі дозволеності в різних країнах.

На завершення хотілося би сказати, що мені здалося, що представники органів влади та і більшість присутніх на цих слуханнях все таки схиляються до того, що такий закон потрібний. Хоча є і противники закону. Велике питання, який саме закон потрібний.

Дуже дякую вам за увагу.



## **УРОКИ ТРАВНЯ: ЗВІТ ПРО ДОТРИМАННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ ПІД ЧАС ВІДЗНАЧЕННЯ 1 ТРАВНЯ 2004 РОКУ В УКРАЇНІ**

1 травня – традиційний день для масових зібрань в Україні. Цього дня щороку відбуваються мітинги і демонстрації, організовані профспілками, громадськими організаціями та політичними партіями. Але 2004 року право громадян на першотравневі зібрання було значно обмежене порівняно з попередніми роками.

### **1. СУДОВІ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ**

30 квітня районні суди Києва, Львова, Мукачева та інших міст за поданням місцевих органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування позбавили права або обмежили право на демонстрації та мітинги представників різних, лівих і правих, сил: Української Національної Асамблеї і Спілки Анархістів України, Комуністичної партії України і блоку «Наша Україна», Прогресивної Соціалістичної партії і Соціалістичної партії, товариству «Просвіта» і благодійному фонду «Жінки-русинки Закарпаття». Ці заборони стали безпрецедентними в історії новітньої України за своєю масовістю: така чисельність заборон характерна хіба що для ситуації надзвичайного стану, і її можна порівняти хіба що з чисельністю заборон на початку 2001-го року (періоду акції «Україна без Кучми»).

Підставами для таких рішень судів стали:

1). Ймовірність зіткнень представників різних політичних сил під час масових заходів;

2). Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР».

Щодо першої підстави: рішенням судів обмежено права громадян – тобто покарано – не за реальні порушення, а за «ймовірність» (на думку заявників і суду) порушень, за порушення, які громадяни не здійснили. Ось цитати: «Його (масового заходу) спрямування з великою ймовірністю вказує на вірогідність порушення громадського порядку в місці проведення

заходу» (заява Київської міської державної адміністрації до Шевченківського районного суду від 28.04.04, підписана заступником голови КМДА Б. Стичинським), шкетування Мукачівської Ратуші двома організаціями – Українська соціал-демократична молодь та Фонд регіональних ініціатив – «викликає у суду боязнь у виникненні конфліктної ситуації між ними» (рішення Мукачівського міськрайонного суду 30.04.04, головуєчий – О. Куропятник).

Те, що для судів підставою для заборон мітингів є «ймовірність» або «боязнь» зіткнень різних політичних сил під час масових акцій, стало причиною появи новітньої «політтехнології» для заборон акцій окремих політичних сил. «Технологія», яка застосовувалась і раніше, але 1 травня 2004 року набула масового характеру. Ця «технологія» полягає в тому, що після повідомлення про проведення заходу однією з організацій, інша організація, яка має іншу політичну спрямованість, повідомляє відповідний місцевий орган влади про проведення власного заходу. У цьому, другому, повідомленні зазначається той же час і те ж місце проведення масового зібрання, що і в першій. Далі суд забороняє проведення обох мітингів, посилаючись на можливість сутічок між різними політичними силами.

Щодо другої підстави: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» має дозвільний характер і встановлює 10-денний термін для подачі повідомлень про проведення масових зібрань. Таким чином, згаданий Указ суперечить Конституції України, зокрема, її 39-ій статті, яка встановлює для організації масових зібрань повідомчий, а не дозвільний порядок і яка не містить обмежень щодо терміну подачі повідомлень. Крім того, згідно рішення Конституційного Суду України від 19.04.01: «Ці строки (повідомлення) не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією».

Не дивлячись на хиткість підстав, суди в усіх випадках задовольнили заяви місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про обмеження права громадян на мирні зібрання. Цей факт, враховуючи і попередні прецеденти, можна вже вважати закономірністю для практики судів першої інстанції в Україні. Крім того, цей факт вказує на залежність цих судів від місцевих органів влади.

Час прийняття рішень – у переддень проведення масових зібрань – не залишає організаторам зібрань можливості оскаржити рішення районних судів у судах апеляційних до початку заходу, тобто позбавляє їх можливості поновити своє конституційне право на мирні зібрання.

Ще одним порушенням з боку місцевих органів державної виконавчої влади, зокрема, Київської міської державної адміністрації, є відмова у прийнятті повідомлень від організаторів масових заходів з огляду на закінчення робочого часу (у випадку з громадською організацією Українська народ-

на самооборона заявку не було прийнято о 17-й годині 30 квітня в той час, коли робочий день у КМДА закінчується о 18-ій).

## **2. ХІД МАСОВИХ АКЦІЙ 1 ТРАВНЯ**

Більшість організаторів масових заходів 1 травня 2004 року не виконали рішень судів, посилаючись на їх неконституційність. Виконали ці рішення лише блок «Наша Україна» в Києві (ще до рішення суду, 28 квітня, врахувавши пропозицію КМДА, «Наша Україна» змінила характер і місця проведення своїх заходів) та вже згадані громадські організації в Мукачевому.

Не дивлячись на це, перешкод проведенню акцій з боку органів внутрішніх справ не зафіксовано. Не відбулося також жодних сутичок між представниками різних політичних сил, яких так остерігалися місцеві органи влади та судді. Зокрема, не було жодних зіткнень у «проблемних» регіонах, де такі сутички мали місце раніше: ні у Львові – між комуністами та націоналістами, ні в Донецьку – між представниками «Нашої України» та Партії регіонів.

## **3. ПЕРЕСЛІДУВАННЯ ОРГАНІЗАТОРІВ МАСОВИХ АКЦІЙ ПІСЛЯ 1 ТРАВНЯ**

5 травня у Харкові було затримано і покарано за статтю 185-1 Адміністративного кодексу України ініціаторів однієї з акцій 1 травня Євгена Золотарьова (15 діб адмінарешту) та Івана Варченка (10 діб адмінарешту). Підставою для такого рішення стала кваліфікація судом акції, яку проводили вказані громадяни, як окремого від акції «Нашої України» заходу, щодо якого не було подано повідомлення до місцевого органу влади. В той же час адвокати затриманих кваліфікують їх дії як такі, що були у межах загальної ходи цього політичного блоку. На даний момент подано скаргу до апеляційного суду Харкова.

## **4. ВИСНОВКИ**

Події навколо заходів 1 травня 2004 року – масові судові обмеження права на мирні зібрання та переслідування учасників цих зібрань – свідчать про серйозні порушення в Україні статті 11 Європейської конвенції з прав людини та статті 39 Конституції України.

Ініціаторами обмежень права на мирні зібрання в усіх відомих випадках були місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Регіони, де найбільше порушувались права на мирні зібрання – Київ, Львівська, Закарпатська та Харківська області.

Суди першої інстанції в усіх випадках задовольнили заяви місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування про обмеження права громадян на мирні збори. Цей факт вказує на залежність цих судів від місцевих органів влади.

З'явилась практика неприйняття повідомлень про проведення масових заходів (м. Київ), яка може стати підставою для «законного» обмеження права на мирні зібрання у судовому або адміністративному порядку (в тому числі і силового розгону мітингів), а також для адміністративних переслідувань організаторів та учасників масових заходів.

Ми мусимо констатувати значне збільшення числа порушень права на мирні зібрання в Україні порівняно з іншими періодами, яке можна пов'язати з наближенням президентських виборів. Можна передбачити, що протягом травня – листопада 2004 року кількість масових заходів зросте. В той самий час можна передбачити продовження і, навіть, інтенсифікацію практики судових і адміністративних обмежень права на мирні зібрання протягом вказаного часу.

*6 травня 2004 року  
Інститут «Республіка»*

## **ДОДАТОК 1**

### **СТАТТЯ 39 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

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.

## **ДОДАТОК 2**

### **РІШЕННЯ ІМ'ЯМ УКРАЇНИ**

30 квітня 2004 р. Мукачівський міськрайонний суд Закарпатської області в складі головуючого: О.М. Куропятник  
при секретарі: Є.І. Пуга  
з участю представників Мукачівського міськвиконкому О.А. Лаванеш

Мукачівської міськорганізації УСДМ І.С. Коран  
МГО «Фундація регіональних ініціатив» О.Г. Солонтай  
розглянувши у відкритому судовому засіданні в м. Мукачево цивільну  
справу за заявою Мукачівського міськвиконкому про встановлення обме-  
жень Мукачівській міськорганізації УСДМ, МГО «Фундація регіональних  
ініціатив» на проведення заявлених ними пікетів на період з 01.05.2004 р.  
по 04.05.04 р.,

### **ВСТАНОВИВ:**

Мукачівський міськвиконком подав до суду заяву з клопотанням вста-  
новити обмеження вказаним організаціям в проведенні ними пікетів у пе-  
ріод з 01.05.04 р. по 04.05.04 р. посилаючись на те, що заяви подані незав-  
часно, знаходження даних організацій приведе до громадського безпорядку  
біля приміщення Мукачівської міськради та зірве намічені міськвиконко-  
мом міроприємства на святковій дні. Просять заяву задовольнити.

Вказані організації в судовому засіданні в особі їх представників не  
прийшли до порозуміння, що викликає у суду боязнь у виникненні кон-  
фліктної ситуації між ними під час пікетування. Організації подали заяви  
на пікетування в порушення ст.39 Конституції України та Указу Президії  
Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. V-9306-XI «Про порядок організації  
і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» –  
за 10 днів до проведення міроприємства, який діє на день подачі заяв до  
Мукачівської міськради про проведення пікетування.

При таких обставинах, суд приходить до висновку, що заява підлягає  
до задоволення. Слід допустити негайне виконання рішення суду згідно  
ст. 218 ЦПК України.

Керуючись ст.ст. 15,30,52,203,218 ЦПК України, ст.39 Конституції  
України, суд

### **ВИРІШИВ:**

Встановити обмеження Мукачівській міськорганізації УСДМ, МГО  
«Фундація регіональних ініціатив» на проведення заявлених ними пікетів  
на період з 01.05.2004 р. по 04.05.04 р. біля приміщення Мукачівської мі-  
ської Ради.

Рішення підлягає до негайного виконання.

На рішення може бути подано апеляційну скаргу до апеляційного су-  
ду Закарпатської області на протязі місяця з дня його оголошення через  
цей суд.

Головуючий: /підпис/ О.М. Куропятник.

(Стилістику, орфографію і пунктуацію документа збережено).

**ВИТЯГИ З КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

**Стаття 185-1.** *Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій*

Порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій – тягне за собою попередження або накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а у виняткових випадках, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи порушника застосування цих заходів буде визнано недостатнім, – адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб. Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення або організатором зборів, мітингів, вуличного походу, демонстрації, – тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб.

**Стаття 185-2.** *Створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій*

Надання посадовими особами для проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій приміщень, транспорту, технічних засобів або створення інших умов для організації і проведення зазначених заходів – тягне за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

## ДОДАТОК 4

В Северодонецкий местный суд

Светикова Алексея Алексеевича,  
ул. Курчатова, 22, кв. 52,  
тел. 4-21-96

Копия: исполнительному комитету  
северодонецкого городского совета,  
ул. Ленина, 32  
тел. 4-40-31

В порядке главы 31-А ГПК Украины

### **ЖАЛОБА**

#### **на неправомерное решение исполкома Северодонецкого городского совета**

Решением исполкома северодонецкого городского совета № 1836 от 05 ноября 2002 года «Об утверждении мест проведения собраний, митингов и других акций» решено определить местом проведения общественными организациями и политическими партиями собраний, митингов и других акций в городе Северодонецке площадку перед Ледовым Дворцом спорта, площадку перед стадионом «Химик», теннисные корты ДЮСШ по адресу ул. Парижской Коммуны, 33. В других местах проведение таких акций исполком счел нецелесообразным.

Считаю данное решение незаконным, поскольку оно создает препятствия в реализации моих основополагающих политических прав, в частности, предусмотренного статьей 11 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод» права на свободу собраний.

Проведение собрания не в месте, обусловленном целями собрания, а исключительно в месте, установленном исполкомом, является нарушением свободы проведения собрания.

Решение не соответствует также внутреннему законодательству Украины. Так, согласно части второй статьи 39 Конституции Украины ограничения, касающиеся права на собрания, могут устанавливаться только судом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка.

В связи с изложенным, в соответствии с требованиями статьи 11 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод», ст. 248 (2) ГПК Украины

## **ПРОШУ:**

1. Признать незаконным и нарушающим права человека решение № 1836 исполнительного комитета Северодонецкого городского совета от 05 ноября 2002 года.

2. Обязать исполнительный комитет Северодонецкого городского совета отменить незаконное решение № 1836 от 05 ноября 2002 года.

3. Взыскать с исполнительного комитета Северодонецкого городского совета в мою пользу понесенные мною судебные издержки.

### **Приложение:**

1. Копия квитанции об уплате госпошлины.

2. Копия решения исполнительного комитета Северодонецкого городского совета

№ 1836 от 05 ноября 2002 года, опубликованное в газете «Северодонецкі вісті» от 08 ноября 2002 года.

*А.А. Светиков*  
*12.11.2002 г.*



В Северодонецкий местный суд

Светикова Алексея Алексеевича,  
ул. Курчатова, 22, кв. 52,  
тел. 4-21-96

## **ЗАЯВЛЕНИЕ**

### **о нарушении процессуальных сроков**

12 ноября 2002 года мною подана жалоба о неправомерном решении исполнительного комитета Северодонецкого городского совета, ограничивающего мои гражданские права.

В соответствии со 248(б) ГПК Украины такие жалобы подлежат рассмотрению в десятидневный срок.

Однако до настоящего времени жалоба не только не рассмотрена, но и не назначена к рассмотрению. Учитывая, что жалоба относится разрешению спора, важного для интересов демократического общества, расцениваю затягивание с рассмотрением спора также как нарушение ст. 6 Международной Конвенции «Защиты прав человека и основных свобод».

В связи с указанным

### **ПРОШУ:**

Незамедлительно назначить к рассмотрению поданную мною 12 ноября 2002 года жалобу.

*А.А. Светиков*  
22.11.2002 г.

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ УКРАИНЫ

25 декабря 2002 года Северодонецкий городской суд Луганской области в составе:

председательствующего судьи  
при секретаре

Юозефовича И.А.  
Продченко О.А.

рассмотрев в открытом судебном заседании в городе Северодонецке дело по жалобе Светикова Алексея Алексеевича на решение исполкома Северодонецкого городского совета,

### УСТАНОВИЛ

Решением исполкома Северодонецкого городского совета № 1836 от 05.11.2002 года были установлены места проведения общественными организациями и политическими партиями митингов и других акций в г. Северодонецке. Светиков А.А. обратился с жалобой в суд, где просил отменить данное решение, т.к. проведение собрания не в месте, обусловленном целями собрания, а исключительно в месте, установленном исполкомом, является нарушением свободы проведения собрания

В судебном заседании Светиков А.А. просил признать незаконными решения Северодонецкого горисполкома № 1836 от 05.11.2002 года и № 2063 от 10.12.2002 года, т. к. они нарушают его гражданские права и противоречат ст. 39 Конституции Украины.

Представитель горисполкома просил жалобу оставить без удовлетворения, т.к. согласно решения № 2063 от 10.12.2002 года горисполком внес изменения в решение № 1836 от 05.11.2002 года, где рекомендовал проведение мероприятий в определенных местах в дни проведения общегородских мероприятий.

Выслушав стороны, исследовав материалы дела, суд считает, что жалоба удовлетворению не подлежит.

Согласно ст. 248/1 ГПК Украины гражданин имеет право обратиться в суд с жалобой, если считает, что решением государственного органа нарушены его права или свободы.

Из пояснений Светикова А.А., из материалов дела видно, что решением исполкома Северодонецкого городского совета № 1836 от 05.11.2002 года были установлены места проведения общественными организациями и политическими партиями собраний, митингов и других акций в г. Северодонецке.

Далее, исполком Северодонецкого городского совета своим решением № 2063 от 10.12.2002 года внес изменение в обжалуемое решение, где рекомендовал общественным организациям и политическим партиям проводить собрания, митинги и другие акции в дни проведения общегород-

ских мероприятий, на площади перед ледовым дворцом спорта и стадионом «Химик», на теннисных кортах ДЮСШ.

Согласно ст. 39 Конституции Украины граждане имеют право проводить собрания, митинги и демонстрации, о проведении которых заранее информируют органы исполнительной власти и местного самоуправления. Ограничения в реализации этого права может устанавливаться судом в соответствии с законом и в интересах защиты прав и свобод других людей.

Из решения Северодонецкого горисполкома №1836 от 05.11.2002 года, № 2063 от 10.12.2002 года видно, что горисполком рекомендовал общественным организациям и политическим партиям проводить собрания, митинги, демонстрации, в дни общегородских мероприятий, в определенных местах г. Северодонецка. Данная рекомендация никоим образом не ущемляет права граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, т.к. данные решения не запрещают гражданам проводить указанные мероприятия в соответствии со ст. 39 Конституции Украины.

Таким образом, суд считает, исполком своим решением № 1836 от 05.11.2002 года и № 2063 от 10.12.2002 года никоим образом не нарушил права и свободы Светикова А.А. на проведение собраний, митингов, демонстраций.

Руководствуясь ст.ст. 15, 30,64, 204, 203, 248/1, 248/8 ГПК Украины, ст. 39 Конституции Украины, суд,

### **РЕШИЛ:**

Отказать в удовлетворении жалобы Светикова Алексея Алексеевича о признании незаконными решения исполкома Северодонецкого городского совета № 1836 от 05.11.2002 года и № 2063 от 10.12.2002 года за необоснованностью.

На решение может быть подана апелляционная жалоба в Луганский апелляционный суд через Северодонецкий городской суд в течение одного месяца со следующего дня после оглашения.

Судья: подпись  
Копия верна: секретарь

Решение Северодонецкого городского суда от 25.12.02г.  
отменено Решением Судебной палаты по гражданским делам  
Луганского апелляционного суда и постановлено новое решение  
от 29.05.03 г.

Секретарь: подпись

Луганский апелляционный суд

Светикова Алексея Алексеевича,  
ул. Курчатова, 22, кв. 52,  
г. Северодонецк, 93412  
тел. 4-21-96

Копия: исполнительному комитету  
Северодонецкого городского совета,  
ул. Ленина, 32, г. Северодонецк, 93405  
тел. 4-40-31

## **АПЕЛЛЯЦИОННАЯ ЖАЛОБА**

### **на решение Северодонецкого городского суда от 25 декабря 2002 года по жалобе на неправомерное решение исполкома Северодонецкого городского совета**

Северодонецкий городской суд решением от 25 декабря 2002 года оставил без удовлетворения мою жалобу на неправомерное решение исполкома Северодонецкого городского совета № 1836 от 05 ноября 2002 года «Об утверждении мест проведения собраний, митингов и других акций».

Считаю данное решение незаконным по следующим основаниям:

Исполнительный комитет Северодонецкого городского совета 5 ноября 2002 г. принял решение № 1836 «Об утверждении мест проведения собраний, митингов и других акций» следующего содержания:

*«С целью предотвращения того, чтобы проведение общественными организациями и политическими партиями собраний, митингов и других акций на площадях города не совпадало с запланированными в тех же местах общегородскими мероприятиями (что неоднократно происходило), во исполнение п. 3 раздела «б» ст. 38 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», исполком городского совета РЕШИЛ:*

*1. Считать нецелесообразным проведение общественными организациями и политическими партиями собраний, митингов и других акций на площадях возле административных зданий, торговых центров, основных транспортных магистралей города в связи со сложностью в обеспечении правопорядка в местах большого сосредоточения людей и транспорта.*

*2. Определить местами проведения общественными организациями и политическими партиями собраний, митингов и других акций в г. Северодонецке:*

- площадку перед Ледовым Дворцом спорта;*
- площадку перед стадионом «Химик»;*

– теннисные корты ДЮСШ горспорткомитета (ул. Парижской коммуны, 33)».

14 ноября в Северодонецкий местный суд мною была подана жалоба на это решение, как на неправомерное, нарушающее ст. 11 Международной Конвенции Защиты прав человека и основных свобод и ст. 39 Конституции Украины, с просьбой признать данное решение незаконным и отменить его.

17 декабря исполкомом Северодонецкого городского совета принял решение об изменении п. 2 решения № 1836, изложив его в редакции: *«Рекомендовать общественным организациям и политическим партиям в дни проведения общегородских мероприятий проводить собрания, митинги и другие акции на площадке перед Ледовым Дворцом спорта; площадке перед стадионом «Химик»; теннисных кортах ДЮСШ горспорткомитета».*

Пункт первый решения №1836 таким образом остался в силе.

В соответствии с ч. 1 ст. 144 Конституции Украины *«Органы местного самоуправления в рамках полномочий, определенных законом, принимают решения, которые являются обязательными для исполнения на соответствующей территории».*

В соответствии с п. 1 решения № 1836 исполком *«Считает нецелесообразным проведение общественными организациями и политическими партиями собраний, митингов и других акций на площадях возле административных зданий, торговых центров, основных транспортных магистралей города в связи с сложностью в обеспечении правопорядка в местах большого сосредоточения людей и транспорта».*

Судом не дана оценка решения исполкома, как распорядительного акта, обязательного для исполнения на соответствующей территории, и таким образом, создающего препятствия гражданам в реализации их прав.

В соответствии с п. 5 Постановления Верховного Суда Украины № 13 от 03.12.97 *«О практике рассмотрения судами дел по жалобам на решение, действия или бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических, должностных и служебных лиц в сфере управленческой деятельности, которые нарушают права и свободы граждан»: «Судам следует иметь в виду, что соответственно ст. 248-2 ГПК предметом судебного обжалования могут быть как коллегиальные, так и единоличные решения, действия или бездействие субъектов обжалования, акты как нормативного, так и индивидуального характера, в связи с которыми гражданин считает, что:*

- нарушены или нарушаются его права и свободы;
- созданы или создаются преграды для реализации ими своих конституционных прав или свобод (или принятые меры относительно их реализации недостаточны)...».

В соответствии с п. 9 этого Постановления: *«Суды должны исходить из того, что при рассмотрении дел за правилами гл. 31-А ГПК ре-*

*шается вопрос не о защите субъективных прав, которые возникли из гражданских, трудовых, семейных и других правоотношений путем их установления и признания, а о восстановлении прав или свобод граждан, закрепленных Конституцией Украины, законами и другими нормативно-правовыми актами и нарушенных субъектами обжалование во время осуществления ими управленческих функций».*

В соответствии со ст. 248(7) ГПК Украины суд при принятии решения должен был установить, соответствует ли решение закону.

В соответствии с ч. 1 п.5 Постановления Пленума Верховного Суда Украины № 9 от 01.11.96 «О применении Конституции Украины при осуществлении Правосудия»: *«Судам необходимо исходить из того, что нормативно-правовые акты любого государственного или другого органа (акты Президента Украины, постановления Верховной Рады Украины, постановления и распоряжения Кабинета Министров Украины, нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым или решения Совета Министров Автономной Республики Крым, акты органов местного самоуправления, приказы и инструкции министерств и ведомств, приказы руководителей предприятий, учреждений и организаций и т.п.) подлежат оценке на соответствие как Конституции, так и закону».*

В соответствии с ч. 2 п. 3 этого Постановления: *«...суд может на основании ст. 144 Конституции признать не соответствующими Конституции или законам Украины решения органов местного самоуправления».*

В действительности, часть первая оспариваемого решения исполкома противоречит ст. 11 Международной Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», в соответствии с которой: *«Каждый имеет право на свободу мирных собраний»*, и статье 39 Конституции Украины, в соответствии с которой *«Граждане имеют право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, походы и демонстрации, о проведении которых заблаговременно извещаются органы исполнительной власти или органы местного самоуправления. Ограничения в реализации этого права могут устанавливаться судом в соответствии с законом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка – с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других лиц».*

Оба эти основные правовые акты в области прав человека не предполагают для субъектов проведения собраний ограничений по выбору мест их проведения (кроме как путем судебного решения), в силу чего п. 1 решения № 1836 северодонецкого исполкома ограничивает объем прав и свобод человека, предусмотренных Конституцией и Международной Конвенцией.

В силу таких обстоятельств, в соответствии со ст. 39, ч. 2 ст. 55, ч. 1 ст. 144 Конституции Украины, ст. 11 Международной Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», ст. 248(2), 248(7), 309 ГПК Украины

## ПРОШУ:

1. Отменить решение северодонецкого городского суда от 25 декабря 2002 года, как незаконное.

2. Признать незаконным и нарушающим права человека решение № 1836 исполнительного комитета Северодонецкого городского совета от 05 ноября 2002 года и отменить его со дня принятия.

3. Обязать исполнительный комитет Северодонецкого городского совета опубликовать решение об отмене решения № 1836 от 05 ноября 2002 года в газете «Северодонецкі вісті».

4. Взыскать с исполнительного комитета Северодонецкого городского совета в мою пользу понесенные мною судебные издержки.

### Приложение:

1. Копия квитанции об уплате госпошлины.

*А.А. Светиков*  
20.01.2003 г.

## РЕШЕНИЕ

### именем Украины

2003 года мая 29 дня Судебная палата по гражданским делам Луганского апелляционного суда в составе:

Председательствующего  
Членов суда судей:  
При секретаре:

Мясоедовой С.С.  
Галан И.И., Оробцовой Р.И.  
Дидык Н.В.

рассмотрев в открытом судебном заседании в городе Луганске гражданское дело по апелляционной жалобе Светикова Алексея Алексеевича

на решение Северодонецкого городского суда от 25 декабря 2002 года по жалобе Светикова Алексея Алексеевича на решение исполкома Северодонецкого городского совета

### УСТАНОВИЛА:

В ноябре 2002 года заявитель обратился в суд с настоящей жалобой, в которой просил признать решение № 1836 исполнительного комитета Северодонецкого городского совета от 5.11.2002 г. «Об определении места проведения сборов, митингов и других акций в г. Северодонецке» незаконным и нарушающим права человека.

В судебном заседании заявитель дополнил жалобу требованием о признании и решения исполкома от 10.12.2002 г. № 2063, которым были внесены изменения в п.2 решения № 1836 от 5.11.2002 г.

Обжалуемым решением в удовлетворении жалобы отказано.

В апелляционной жалобе заявитель не согласен с решением суда, просил его отменить.

Выслушав докладчика, исследовав материалы дела, проверив законность и обоснованность решения суда первой инстанции в пределах доводов апелляционной жалобы, заслушав пояснения представителя исполкома коллегия судей апелляционного суда находит жалобу подлежащей удовлетворению.

Отказывая в удовлетворении жалобы, суд исходил из того, что исполком Северодонецкого горсовета 10.12.2002 г. внес изменения в обжалуемое решение, где рекомендовал общественным организациям и политическим партиям проводить собрания, митинги и демонстрации в опре-



деленных местах г. Северодонецка, и, что данная рекомендация никоим образом не ущемляет права граждан.

Между тем, в соответствии со ст. 39 Конституции Украины возможное ограничение права на проведение сборов, митингов, шествий и демонстраций предусмотрено только в интересах национальной безопасности и общественного порядка с целью предупреждения беспорядков или преступлений для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей:

Ограничение относительно рекомендации этого права может устанавливаться только лишь судом в соответствии с законом.

Кроме того, по своему содержанию ст. 39 Конституции Украины не предусматривает постоянного характера ограничения прав граждан или принятия каких-либо рекомендаций.

Таким образом, решения, принятые исполкомом Северодонецкого городского совета от 5.11.2002 г. «Об определении места проведения сборов, митингов и других акций в г. Северодонецке» и 10.12.2002 г. «О внесении изменений в решение исполкома от 5.11.2002 г. № 1836» ущемляет конституционные права граждан собираться мирно, без оружия и проводить сборы, митинги, шествия и демонстрации.

На основании изложенного решение суда подлежит отмене.

Учитывая, что фактические обстоятельства установлены судом полно, однако неправильно применены нормы материального права, судебная коллегия считает необходимым постановить новое решение об удовлетворении жалобы Светикова А.А.

Руководствуясь ст.ст. 305, 314 ГПК Украины коллегия судей апелляционного суда

### **РЕШИЛА:**

Апелляционную жалобу Светикова Алексея Алексеевича удовлетворить.

Решение Северодонецкого городского суда от 25 декабря 2002 г. отменить. Постановить новое решение.

Жалобу Светикова Алексея Алексеевича о признании незаконным решения исполкома Северодонецкого городского совета № 1836 от 5.11.2002 г. и № 2063 от 10.12.2002 г. удовлетворить.

Признать решения исполкома Северодонецкого городского совета № 1836 от 5.11.2002 г. и № 2063 от 10.12.2002 г. незаконными.

Решение суда вступает в законную силу со дня провозглашения и может быть обжаловано в Верховный Суд в течение месяца со дня провозглашения.

Председательствующий:подпись

Судьи:подписи

Копия верна:

Верховний суд України

Светікова Олексія Олексійовича  
вул. Курчатова, 22, кв. 52,  
м. Северодонецьк,  
Луганської обл., 93400

### **ЗАЯВА**

30 липня 2003 року Северодонецький місцевий суд направив до Верховного суду України касаційну скаргу виконкому Северодонецької міської ради на ухвалу Луганського апеляційного суду з цивільною справою № 2–5918/02 за скаргою Светікова О.О. на рішення виконкому Северодонецької міської ради.

Прошу повідомити, чи розглянута ця справа у Верховному суді і, якщо розглянута, надіслати копію ухвали Верховного суду, оскільки в місцевому суді інформація щодо цієї справи відсутня.

**Додаток:** копія листа–повідомлення Северодонецького місцевого суду.

*Олексій Светіков  
16 грудня 2003 р.*



## ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ

---

---

### УХВАЛА ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

8 грудня 2004 року

м. Київ

Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України в складі:

головуючого Кривенка В. В.,

суддів: Балюка М.І., Барсукової В.М., Григор'євої Л.І.,  
Гуменюка В.І., Гнатенка А.В., Домбровського І.П.,  
Дідківського А.О., Маринченка В.Л., Панталієнка П.В.,  
Пшонки М.П., Прокопчука Ю.В., Самсіна І.Л.,  
Потильчака О.І., Сеніна Ю.Л., Шабуніна В.М., –  
Терлецького О.О.,

розглянувши в судовому засіданні справу за скаргою Светікова Олексія Олексійовича на рішення виконавчого комітету Северодонецької міської ради від 5 листопада 2002 року № 1836 та від 10 грудня 2002 року № 2063

### ВСТАНОВИЛА:

У листопаді 2002 року Светіков О.О. звернувся до суду зі скаргою на рішення виконавчого комітету Северодонецької міської ради (далі – виконком) № 1836 від 5 листопада 2002 року «Про визначення місця проведення зборів, мітингів та інших акцій у м. Северодонецьку», посилаючись на те, що це рішення суперечить нормам Конституції України та ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод.

Рішення Северодонецького міського суду від 25 грудня 2002 року в задоволенні скарги відмовлено.

Апеляційний суд Луганської області 29 травня 2003 року рішення суду першої інстанції скасував і постановив нове рішення про задоволення скарги.

У касаційній скарзі виконком Северодонецької міської ради просить скасувати рішення апеляційного суду й залишити в силі рішення суду першої інстанції, посилаючись на неправильне застосування апеляційним судом норм матеріального та процесуального права.

Касаційна скарга не підлягає задоволенню з таких підстав.

Встановлено, що рішенням виконкому № 1836 від 5 листопада 2002 року, частково зміненим рішенням виконкому № 2063 від 10 грудня 2002 року «Про визначення місця проведення зборів, мітингів та інших акцій у

м. Северодонецьку», з метою забезпечення правопорядку і запобігання порушень конституційних прав громадян громадським організаціям і політичним партіям було рекомендовано проводити мітинги та інші масові заходи в певних місцях і визнано недоцільним проведення таких заходів на площах міста біля адміністративних будівель, торгових центрів, основних транспортних магістралей.

Вирішуючи справу на підставі ст. 39 Конституції України, суд першої інстанції виходив із того, що оскаржуваними рішеннями виконкому не порушуються права заявника, гарантовані цією нормою Конституції України, оскільки даними рішеннями не були встановлені обмеження цих прав, а дається лише рекомендація щодо порядку реалізації права, яка не носить обов'язкового характеру, тобто не покладає на заявника певного обов'язку, не встановлює будь-якої заборони здійснення права і санкцій за недотримання встановленого рішенням порядку.

Скасовуючи рішення суду першої інстанції та постановляючи нове про задоволення скарги, апеляційний суд вважав, що оскаржувані рішення виконкому прийняті з порушенням норм ст. 39 Конституції й фактично є обмеженням прав заявника, гарантованих цією нормою.

Висновки апеляційного суду відповідають вимогам закону та обставинам справи.

Так, відповідно до ст. 39 Конституції України право громадян на мирні збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких вони завчасно сповіщають органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, може бути обмежене 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.

Стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод (Рим, 1950, далі – Конвенція), яка з 11 вересня 1997 року набула чинності для України, передбачає свободу мирних зборів та обов'язок держави забезпечити ефективне використання особою цього права, допускаючи встановлення – законом обмежень, необхідних у демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, з метою запобігання заворушенням і злочинам, для захисту здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших людей.

Виходячи з положень п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законами визначаються права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод, Конституційний Суд України в рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 визнав, що лише судом відповідно до Закону може встановлюватись обмеження щодо реалізації права громадян на проведення масових зібрань (ч. 2 ст. 39).

Ураховуючи, що порядок здійснення права на свободу мітингів, демонстрацій і мирних зборів та порядок і підстави обмеження цього права законом України не врегульовано, то у виконкому не було передбачених

ч. 2 ст. 39 Конституції України та частиною другою ст. 11 Конвенції підстав для втручання в права, гарантовані в частинах перших цих норм.

Доводи касаційної скарги про те, що рішення виконкому не є втручанням у права заявника, гарантовані ст. 39 Конституції та ст. 11 Конвенції, оскільки вони носять рекомендаційний характер, є безпідставними.

Рішення виконкому, хоча дійсно й носять рекомендаційний, а не обов'язковий характер, однак у розумінні ст. 22 «Конституції України є обмеженням прав заявника, оскільки як рекомендаційна норма, яка вказує на бажаний характер поведінки особи і уповноважує її діяти певним чином, зокрема, утриматись від проведення масових зібрань в одних визначених рішеннями місцях, а вживати заходів для їх проведення в інших, визначених рішеннями, місцях.

Виходячи з аналізу змісту норм ст.ст. 22, 39 Конституції України обмеження прав і свобод людини є нічим іншим як звуженням змісту та обсягу прав і свобод, головним елементом яких є можливості особи діяти певним чином або утримуватися від певних дій задля задоволення певних потреб та інтересів, застосовуючи з цією метою певні форми і засоби діяльності.

З огляду на це звуження (обмеження) змісту прав і свобод, зокрема шляхом зменшення часу чи місця реалізації гарантованих – прав – у розумінні ст. 22 Конституції України є обмеженням прав і свобод, гарантованих Конституцією.

У зв'язку з цим рішення виконкому про встановлення рекомендованих місць проведення масових зібрань як таких, що обмежують права заявника та прийняті з перевищенням повноважень, передбачених ч. 2 ст. 39, ч. 1 ст. 144 Конституції України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», обґрунтовано визнані апеляційним судом незаконними.

Ураховуючи наведене, керуючись ст. 334 ЦПК України Судова палата у цивільних справах Верховного суду України, –

### УХВАЛИЛА:

Касаційну скаргу виконавчого комітету Севєродонецької міської ради відхилити.

Рішення апеляційного суду Луганської області від 29 травня 2003 року залишити без зміни.

Ухвала оскарженню не підлягає.

Головуючий

Суддя-доповідач



В.В. Кривенко

А.І. Григор'єва

## ЗМІСТ

Переднє слово .....	3
<i>Володимир Яворський, виконавчий секретар (Рупор).</i> Ключові принципи майбутнього закону про мирні збори та демонстрації крізь призму європейських стандартів прав людини .....	4
Зауваження та пропозиції Харківської правозахисної групи до законопроектів щодо свободи мирних зібрань.....	7
<i>Олексій Светіков, Луганське обласне відділення ВГО «Комітет виборців України»</i> Про невідповідність проектів законів № 5242 та № 5242-2 Конституції України.....	24
<i>Тарас Крупський, Коаліція громадських організацій України «Свобода вибору»</i> Коментар до проекту Закону України «Про збори, мітинги, походи і демонстрації» (Проект № 5242-2).....	26
<i>Андрій Кірмач, Центр політико-правових реформ</i> Висновок Центру Політико-правових реформ на проекти законів про мирні збори та демонстрації.....	29
Стенограма громадських слухань щодо законопроектів про мирні збори та демонстрації (25 травня 2004 року) .....	33
Уроки травня, Звіт інституту «Республіка» про дотримання права на мирні зібрання під час відзначення 1 травня 2004 року в Україні .....	73

*Наукове видання*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ**

(за матеріалами громадських слухань, що відбулися 25 травня 2004 року)

Відповідальний за випуск *Євген Захаров*  
Комп'ютерна верстка *Олег Мірошніченко*

Підписано до друку 17.02.2005  
Формат 60 x 84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Тип Таймс  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 5,6 Умов. фарб.-від. 6,0  
Умов.- вид. арк. 6,1 Наклад 500 прим.

Харківська правозахисна група  
61002, Харків, а/с 10430  
[root@khpg.org](mailto:root@khpg.org)  
[www.khpg.org](http://www.khpg.org)

«Фоліо»  
61057, Харків, вул. Донець-Захаржевського, 6/8  
Надруковано на обладнанні Харківської правозахисної групи  
61002, Харків, вул. Іванова, 27, кв. 4