

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПЕРЕШКОДЖАННЯ ПРОВЕДЕННЮ МИРНИХ ЗІБРАНЬ**THE RESPONSIBILITY OF OBSTACLE PEACEFUL ASSEMBLY****Кобрусєва Є.А.,***викладач кафедри адміністративного та кримінального права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

У статті проаналізовано норми, які встановлюють права та свободи громадян в Україні на мирні зібрання та відповідальність за їх порушення, а також запропоновано шляхи вдосконалення законодавства в цій сфері. Зроблено акцент на потребі вдосконалення механізму реалізації права на мирні зібрання в контексті прийняття відповідного спеціального закону та невідворотності відповідальності за його порушення.

Ключові слова: мирне зібрання, відповідальність, правопорушення, заборона, обмеження.

В статье проанализированы нормы, устанавливающие права и свободы граждан в Украине на мирные собрания и ответственность за их нарушение, а также предлагаются пути усовершенствования законодательства в этой сфере. Акцентирована необходимость усовершенствования механизма реализации права на мирные собрания в контексте принятия соответствующего специального закона и неотвратимости ответственности за его нарушения.

Ключевые слова: мирное собрание, ответственность, правонарушения, запреты, ограничения.

The article analyzes the rules establishing the rights and freedoms of citizens in Ukraine to peaceful Assembly and responsibility for their violation, and suggests ways of improving the legislation in this sphere. Focusing on the need for improvement of the mechanism of realization of the right to mine sbor in the context of the adoption of the relevant special law and be held accountable for its violation.

Key words: peace assembly, liability, tort, prohibitions, restrictions.

Постановка проблеми. Формування правової держави в контексті євроінтеграції обумовлює створення ефективного механізму реалізації конституційних прав і свобод громадян на мирні зібрання. Посилення громадської свідомості та відповідальності за долю держави спричинює прагнення людей брати участь у вирішенні політичних проблем, які торкаються загальнодержавних інтересів. За статистикою МВС України попереднього року було проведено 63 001 політичний протест [1]. Під час здійснення цих прав і свобод не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей. Однак на сьогоднішні в Україні не прийнято закон, який врегулює це питання, відсутній механізм реалізації відповідальності за небезпечні наслідки їх порушення. Загальновідомі події, які відбулися восени 2013 р. на майдані Незалежності в м. Києві, свідчать про це краще, ніж будь-які докази. У зв'язку із цим є потреба у вдосконаленні чинної нормативної бази у сфері забезпечення цих прав.

Стан дослідження. Вітчизняні вчені достатньо уваги приділили коментарям щодо адміністративної відповідальності, зокрема за порушення порядку мітингів, вуличних походів і демонстрацій зборів, а саме: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченко, І.В. Додіна, С.В. Ківалов, О.П. Ключніченко, В.К. Колпаков, С.А. Комаров, А.Т. Комзюк та інші. Водночас питання стосовно практичної реалізації громадянами права на мирні зібрання в Україні переважно вивчаються громадськими недержавними правозахисними організаціями, а не юристами, отже, вони потребують юридичного дослідження.

Мета дослідження полягає в тому, щоб дослідити стан наукової розробки питань відповідальності за перешкоджання мирним зібранням в Україні.

Виклад основного матеріалу. Право громадян збиратися мирно є невід'ємним, природним правом кожної людини, є важливою умовою за реалізації, зокрема, свободи вираження світогляду й віросповідання, переконань, використання й поширення інформації, за вільного розвитку своєї особистості та реалізації політичних поглядів. Воно є однією з конституційних гарантій демократизації суспільства.

Відповідно до ст. 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» [2].

Крім того, на забезпечення свободи мирних зібрань в Україні діють Загальна декларація прав людини (ст. 20) [3], яка гарантує право на свободу мирних зібрань і асоціацій, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (ст. 21) [4], який визнає право на мирні зібрання, та Конвенція про захист прав людини та основних свобод (ст. 11) [5], що встановлює право на свободу мирних зборів і на свободу об'єднання з іншими, включаючи право створювати професійні союзи й вступати до таких для захисту своїх інтересів.

Виходячи з положень п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законами визначаються права й свободи людини та громадянина та гарантії цих прав і свобод, українському суспільству вкрай необхідно прийняття відповідного спеціального закону, який чітко визначить підстави обмеження прав громадян на проведення масових зібрань.

Згідно з п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «...вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку» віднесено до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [6]. Однак реалізація органами місцевого самоврядування повноважень щодо забезпечення проведення, зокрема, мирних заходів – зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій – має здійснюватися виключно в межах повноважень, на підставі й у спосіб, визначений Конституцією України й цим законом. Також згідно із цим законом державні та громадські організації, службові особи, а також громадяни не мають права перешкоджати зборам, мітингам, вуличним походам і демонстраціям, які проводяться з дотриманням встановленого порядку.

Слід констатувати, що чинне законодавство з питань організації й проведення мирних заходів є недосконалим. Зокрема, відсутня відповідальність фізичних осіб за порушення конституційних прав громадян на мирні зібрання, а так само й адміністративна та цивільно-правова відповідальність службових осіб за подібні діяння. Водночас адміністративна відповідальність існує лише в односторонньому порядку щодо організаторів і учасників зібрань. Як переконує вибіркова адміністративна практика, майже всі затримані особи – учасники та організатори зібрань – під час припинення масових зібрань притягуються до відповідальності за ст. 185 «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції», ст. 185-1 «Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», ст. 185-2 «Створення умов для організації і проведення з порушенням встановленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП України) [7].

На відміну від КУпАП України, у Кримінальному кодексі України (далі – КК України) передбачено чимало статей, які безпосередньо встановлюють відповідальність за ст. 170 «Перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій» та ст. 340 «Незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій», а також інші суміжні склади, які за змістом можна віднести до відповідальності за перешкоджання мирним зібранням громадян, а саме: ст. 279 «Блокування транспортних комунікацій, а також захоплення транспортного підприємства», ст. 293 «Групове порушення громадського порядку», ст. 294 «Масові заворушення», ст.

295 «Заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку» та ін. [8].

Проте не всі перешкоджання мирним зібранням мають суспільну небезпечність, притаманну злочинам, і є достатніми для криміналізації, що може призвести до негативної практики правозастосування, тому що правові норми сформульовані не з достатньою чіткістю й неоднозначно тлумачаться суб'єктами відповідних правовідносин (у тому числі органами місцевого самоврядування). Наприклад, учасникам забороняється мати при собі зброю, а також спеціально підготовлені або пристосовані предмети, які можуть бути використані проти життя й здоров'я людей, для заподіяння матеріальної шкоди державним, громадським організаціям і громадянам. Однак відповідальність у цьому випадку настане за незаконне зберігання, поводження зі зброєю, непропорційні наслідки її застосування тощо. Тобто за фактичні наслідки, а не перешкоджання чи порушення прав і свобод людини на мирні зібрання.

Нині ж органи місцевого самоврядування ухвалюють акти щодо організації й проведення мирних заходів на місцях, посилаючись на положення Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306, який згідно з п. 1 Розділу XV Конституції України є чинним у частині, що не суперечить Конституції України. Цим указом визначено, зокрема, необхідність зробити не пізніше як за десять днів до намічуваної дати їх проведення письмову заяву у виконавчий комітет відповідної місцевої Ради народних депутатів про проведення мирного зібрання. У заяві зазначаються мета, форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку й закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвища, імена, по-батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання й роботи (навчання), дата подачі заяви. Водночас Виконавчий комітет Ради народних депутатів розглядає заяву й повідомляє уповноваженим (організаторам) про прийняте рішення не пізніше як за п'ять днів до часу проведення заходу, зазначеного в заяві. Виконавчий комітет має право за потреби запропонувати тим, хто звернувся із заявою, інші час і місце проведення заходу та забезпечує необхідні умови для проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації. Є можливість оскарження рішення [9].

Наріжним каменем юристи та громада вважають обов'язок і строки сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування та, як наслідок, підстави їх заборони та припинення. За відсутності спеціального законодавства також неточним для трактування уявляється поняття «розумних меж», використане в п. 2 Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп, згідно з яким є умова обов'язкового завчасного сповіщення про збори, мітинги, походи й демонстрації органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Таке сповіщення має здійснюватись громадянами через організаторів масових зібрань. Тривалість строків завчасного сповіщення «має бути в розумних межах» і не повинна обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право [10].

Обґрунтованість встановлення «попереджувального» строку пов'язана з тим, що органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування мають визначитися, наскільки законна мета проведення таких зібрань та, згідно із ч. 2 ст. 39 Конституції України, вчасно звернутися до суду для вирішення спірних питань. Визначення тривалості строків повідомлення є проблематичним у зв'язку з тим, що воно може деактуалізувати запланований захід, а відсутність призведе до унеможливлення підготовки та забезпечення безпеки необхідних і достатніх заходів до проведення заявленого заходу уповноваженими на те органами.

Законодавче закріплення строків сповіщення органів влади про збори мають слугувати гарантією реалізації права громадян на мирні зібрання, адже упродовж цього строку зазначені органи мають здійснити й низку підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зібрань, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей.

У п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України лише судом може встановлюватись обмеження щодо реалізації права громадян на проведення масових зібрань (ч. 2 ст. 39). На практиці виявляється, що саме це положення часто слугує приводом для обмеження прав громадян на зібрання. Так, статистичні показники місцевого адміністративних судів свідчать, що тільки протягом 2010 р. розглянуто 240 справ із приводу звернення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. У 222 справах провадження закінчено з постановами про задоволення позовів – 184 (82,8% постанов), а лише 15 залишено без задоволення (6,25%) і 3 закриті. За дослідженням Центру політико-правових реформ в Україні за 2 останні роки були заборонені судами майже 90% мирних зібрань.

За існуючими на сьогодні нормами, правонаступницею яких стала Україна, органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування повинні погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення лише в разі необхідності. Так, необхідність, на наш погляд, виникає у зв'язку з потребою перевірки законності мети зібрання та реалізації законодавчого механізму обмеження права на мирні зібрання виключно з питань місця чи часу їх проведення, якщо це здатне створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей, що постає зі ст. ст. 182, 183 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

Зокрема, ч. ч. 1, 5 ст. 182 КАСУ передбачено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після отримання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання. На противагу цьому положенню, згідно із ч. 1 ст. 183 КАСУ

організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів.

Докорінно змінити чинний механізм реалізації права громадян на мирні зібрання покликаний Законопроект про порядок організації та проведення мирних заходів № 2450 від 06 травня 2008 р., у якому передбачено чіткий перелік заборонених місць проведення зібрання, що виключить можливість перешкоджання (територіальної заборони чи обмеження) проведення мирних зборів. Крім того, повноваження органів місцевого самоврядування зводяться до переліку дій, які вони повинні чи мають право вчинити. Це сприятиме більше забезпеченню прав громадян, ніж їх обмеженню. Центральним акцентом проекту є скорочення до 48 годин терміну повідомлення про можливість проведення зібрання та неможливість його заборони без попереднього повідомлення, тобто позбавлення органу самоврядування прямо чи через суд обмежити право на зібрання [9].

Револьюційною відмінністю є вимога скасування ст. ст. 185-1, 185-2 КУпАП України, які найчастіше використовувались «несумлінними» судами як важель у розправі з опозиційними об'єднаннями.

Водночас правозахисники неодноразово наголошували на неповноті та недоліках розглядуваного проекту про мирні зібрання. Аналіз дає підставу погодитись із таким переліком його основних недоліків:

- необґрунтоване розширення повноважень представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо припинення мирних заходів, що створює умови для зловживань та порушень права на мирні зібрання;
- часткове перекладання на організаторів масових заходів обов'язків правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування щодо дотримання порядку невинувато знижує міру відповідальності останніх у разі виникнення інцидентів;
- неточності у визначенні основних юридичних термінів створюють можливості для їх неоднозначного тлумачення, що не зовсім сприяє реалізації свободи мирних зібрань;
- недостатньо обґрунтоване визначення необхідного часу для повідомлення про проведення мирного заходу;
- неоднозначне, а часто й дискримінаційне, визначення кола осіб, які можуть організувати або просто брати участь у мирному зібранні;
- потребують уточнення положення про використання звукопідсилювальної техніки, піротехнічних засобів;
- встановлення обмежень стосовно будівель, що можуть бути об'єктами мітингів, або визначення мінімальної відстані до них не повинно носити дискримінаційного характеру [10].

Відзначимо, що порушення порядку під час мирного зібрання пропонується віднести до майнової відповідальності організатора, адже він правомочний давати обов'язкові до виконання учасниками зібрання вказівки, зупиняти, припиняти, закінчувати зібрання. Лише у випадку недотримання учасниками зібрання його вказівок до них застосовуються заходи фізичного примусу працівниками органів внутрішніх справ. При цьому суб'єкт влади можуть лише вимагати дотримання й зупинити на деякий час зібрання. Що стосується міліції, то в згаданому вище законопроекті їй відводиться роль лише спостерігача, а її вимоги скеровуються лише до організатора

щодо дотримання встановленого порядку організації й проведення зібрання.

Таким чином, нині знову слід повернути на розгляд і терміново реформувати законодавство та адміністративну практику стосовно свободи мирних зібрань із метою усунення законодавчої прогалини щодо визначення вимог до організації та проведення мирних демонстрацій, підстав для їх обмеження тощо. Для всебічної реалізації права на мирні зібрання всі його суб'єкти – від організаторів до суду – мають чітко усвідомити невідворотність відповідальності за порушення конституційних прав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ткачук Д. Закон про мирні зібрання: заборона протестів чи інструмент проти свавілля влади? / Д. Ткачук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/05/29/6990482/?attempt=1>.
2. Конституція України : зі змінами від 01 січня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Загальна декларація прав людини ООН від 10 грудня 1948 року // Голос України. – 2008. – № 236.
4. Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. // Закони України : Міжнародні договори України. – К., 1998. – Т. 14– С. 713–728.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Голос України. – 2001. – 10 січня. – № 3.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X (станом на 17.08.2014) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
8. Кримінальний кодекс України : від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 25. – Ст. 131.
9. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88/print1397401508670566>.
10. Справка о судебной практике реализации права на мирные собрания 2010–2011 гг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon-online.com.ua/sudoproizvodstvo/spravka-o-sudovoy-praktike-realizacii-prava-na-mirnye-sobraniya-2010-2011.html>.