

УДК 342.729

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ

### IMPLEMENTATION OF THE RIGHT OF PEACEFUL ASSEMBLY IN UKRAINE AND POLAND

**Ліщинська В.О.,**  
*студентка Інституту прокуратури та кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті здійснено аналіз законодавчого регулювання реалізації права на мирні зібрання громадянами Польщі та України. Розглянуто порядок проведення мирних зібрань, необхідність повідомлення місцевої влади про їх проведення, повноваження, які має місцева влада в цій сфері. Визначено загальне коло проблем, що виникають у зв'язку з відсутністю законодавчого регулювання реалізації права на мирні зібрання.

**Ключові слова:** мирні зібрання, реалізація права на мирні зібрання, місцева влада.

В статье осуществлен анализ законодательного регулирования реализации права на мирные собрания гражданами Польши и Украины. Рассмотрен порядок проведения мирных собраний, необходимость уведомления местных властей об их проведении, полномочия, которыми обладают местные власти в данной сфере. Определен общий круг проблем, которые возникают в связи с отсутствием законодательного регулирования реализации права на мирные собрания.

**Ключевые слова:** мирные собрания, реализация права на мирные собрания, местная власть.

The article analyzes the legislative regulation of the implementation of the right to peaceful assembly by citizens of Poland and Ukraine. The order of holding peaceful gatherings, the need to inform the local authorities about their conduct, the powers that local authorities have in this area were considered. The general range of problems, which arise in connection with the lack of legislative regulation of realization of the right to peaceful assembly, is defined.

**Key words:** peaceful gatherings, realization of the right to peaceful assembly, local authorities.

**Постановка проблеми й актуальність теми.** Нині питання щодо порядку проведення мирних зібрань в Україні недостатньо врегульоване на законодавчому рівні. Відтак виникає велика кількість втручань у реалізацію права на мирні зібрання з боку органів влади та зловживання з боку учасників мирних зібрань. Донедавна порядок проведення мирних зібрань в Україні ре-

гулювався Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 1988 р., який у 2016 р. було визнано неконституційним. Тому можливим способом вирішення проблеми є прийняття окремого закону, присвяченого гарантуванню права на свободу мирних зібрань.

**Мета статті** – пошук оптимальної моделі регулювання реалізації права на мирні зібрання в Україні. Аналіз правового регулювання проведення мирних зібрань у Польщі.

**Аналіз досліджень.** Варто вказати на той факт, що питання регулювання організації мирних зібрань в Україні приділено, на нашу думку, значно менше уваги, ніж в інших країнах. Проблеми реалізації права на мирні зібрання раніше досліджували такі українські та польські науковці, як О.Б. Онишко, Р.С. Мельник, Т.І. Гудзь, Р. Кубійда, С.П. Рабінович, Д. Ференц-Копець.

**Виклад основного матеріалу.** Право на мирні зібрання закріплюється у багатьох міжнародно-правових актах у галузі прав людини. Зокрема, право людини на свободу мирних зборів і асоціацій передбачено у ст. 20 Загальної декларації прав людини. Також право на мирні збори гарантується Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (ст. 21). Свобода мирних зібрань захищається ст. 11 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, згідно з якою «Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів» [1, ст. 76]. Конституція України закріплює право на мирні зібрання в ч. 1 ст. 39, відповідно до якої «Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування» [2]. Конституційний Суд надав офіційне тлумачення положення цієї частини статті в своєму в Рішенні від 19 квітня 2001 р., у якому зазначив, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей [3]. Однак залишається незрозумілим те, якими мають бути ці «прийнятні строки». Крім нечіткості в частині строку завчасного сповіщення про зібрання, юридична невизначеність залишається притаманною й усім іншим елементам (мирності зібрання, його беззбройному характері тощо), з яких власне й утворюється право на свободу мирних зібрань [6, ст. 8].

Конституція України встановлює і деякі обмеження в реалізації права на проведення мирних зібрань, які можуть 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]. Деякі обмеження закріплює і Конвенція в ч. 2. ст. 11, де зазначено, що здійснення прав на мирні зібрання не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Європейський суд з прав людини у справі «Веренцов проти України» зазначає, що вислів «встановлені законом» у ст. 11 Конвенції вимагає того, щоб захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві, тобто йдеться про існування відповідного закону, який би регулював порядок проведення мирних зібрань. Зокрема, Суд надає пояснення, що закон має бути доступним для зацікавлених осіб і сформульованим із достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку [3]. В Україні ж спеціального закону, який регулював би суспільні відносини у сфері свободи мирних

зібрань, немає, що є головною перешкодою до вільної реалізації громадянами права на проведення мирних зібрань на практиці. Лише питання проведення публічних мирних зібрань вірянами та релігійними організаціями в нашій державі урегульовано на законодавчому рівні. Так, відповідно до ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» релігійні зібрання (публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії) можуть бути проведені з дозволу місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Клопотання про видачу дозволу подається не пізніше як за десять днів до призначеного строку проведення релігійного зібрання, крім випадків, що не терплять зволікання [1, ст. 77]. У своїй публікації Р.С. Мельник говорить про те, що, якщо розглядати право на мирні зібрання крізь призму нормативного врегулювання, то воно вимагає свого підсилення, насамперед у положеннях відповідного закону. Водночас відсутність такого закону не є перешкодою для приватних осіб організувати та проводити мирні зібрання, оскільки це право гарантується ст. 39 Конституції України. Однак зазначена стаття Основного Закону не завжди виконує покладену на неї гарантуючу роль. Це пов'язано, зокрема, з тим, що як приватні особи, котрі мають намір реалізувати належне їм право на свободу мирних зібрань, так і суб'єкти публічної влади, залучені до цього процесу, не завжди здатні правильно тлумачити зміст згаданої статті, що призводить до обмеження реалізації відповідного права [6, ст. 7].

На проблему законодавчого регулювання реалізації права на мирні зібрання звертає увагу і Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) у постанові Пленуму «Про правове регулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання» від 22 травня 2015 р. № 5, вказуючи, що відсутність спеціального законодавчого акта з урегулюванням строків сповіщення про мирні зібрання, їх форм, масовості, місця і часу проведення ускладнює не лише здійснення права на мирні зібрання на практиці, але й обурює суспільство, негативно впливає на міжнародний імідж держави. Адже більшість європейських країн пішли шляхом встановлення єдиного законодавчого регулювання реалізації права громадян на мирні зібрання [4, ст. 63]. Тому для конструювання вітчизняного інституту «права на свободу мирних зібрань», що за своїм змістом відповідав би сучасним європейським стандартам, доцільно проаналізувати зміст законодавства європейських країн, у яких офіційно закріплено назване право.

Конституція Польщі від 02 квітня 1997 р. у ст. 57 гарантує кожному свободу організувати мирні зібрання та брати у них участь. Обмеження цієї свободи може встановлюватися законом. Зокрема, ст. 31 цієї Конституції зазначає, що «обмеження реалізації конституційних свобод і прав можуть запроваджуватися виключно законом і лише у разі, якщо вони є необхідними для безпеки держави чи громадського порядку або для захисту навколишнього середовища, здоров'я, суспільної моралі чи свобод і прав інших осіб. Такі обмеження не можуть суперечити суті свобод і прав» [6, ст. 31].

У процесі євроінтеграції та наближення законодавства Польщі до європейських стандартів 24 липня 2015 р. Сейм прийняв новий закон – «Про мирні зібрання» (*Prawo o zgromadzeniach*) [5, ст. 47]. Відповідно до ст. 4 цього закону право на організацію мирних зібрань не надається особам, які не мають повної правоздатності. Крім того, особи, що мають при собі наявну зброю, вибухові речовини, піротехнічні вироби або інші небезпечні матеріали, не можуть брати участь у зібраннях. Цей закон чітко регламентує порядок проведення мирних зібрань і строки повідомлення органи місцевого самоврядування про проведення таких зібрань. У ст. 7 зазначено, що організатор зборів повідомляє гміни (органи самоврядування, до компетенції яких належить вирішення публічних справ місцевого значення)

про намір організувати збори, таким чином, щоб повідомлення надходило до органу влади не раніше 30 днів і не пізніше, ніж за 6 днів до запланованої дати засідання. Ст. 10 закріплює перелік відомостей, що мають бути вказані в повідомленні, зокрема: ім'я та прізвище організатора зборів, його номер PESEL (ідентифікаційний код) або тип і номер документа, що посвідчує особу, у разі, якщо особа не має номера PESEL, вказує адресу електронної пошти та номер телефону. Якщо ж організатор зібрання – юридична особа чи інша організація, вказується назва й адреса, а також відомості про особу, яка подає повідомлення від імені організатора; інформація про голову зборів; мета засідання; дата, час і місце початку засідання, передбачувана тривалість зборів, приблизна кількість учасників і можливий маршрут пересування [9].

Однак польське законодавство не передбачає ані одночасних зборів, ані контрдемонстрацій, що є проблемою у сфері забезпечення демократичних принципів реалізації права на мирні зібрання. Зі ст. 12 Закону Польщі «Про мирні зібрання» зрозуміло, що якщо в той же час на місці або на маршрутах проходження заявлено два або більше види зборів, а їх проведення неможливе, щоб їх перебіг не посягав на життя та здоров'я учасників, інших громадян і власність у великих розмірах, орган гміни зобов'язує організаторів обрати інший час і місце проведення мирних зібрань [5, ст. 47]. Це є підґрунтям для зловживань владою своїм службовим становищем, пов'язаним із вказівкою для перенесення часу і місця проведення. Таким чином, основним завданням влади є життя усіх заходів для полегшення проведення мирних зібрань та уникнення конфліктів під час проведення одночасних зборів, не пов'язаних між собою, оскільки виникає порушення європейського принципу недискримінації. Експерти ОБСЄ звернули увагу на відсутність в адміністративному законодавстві відповідальності місцевої влади за ненадання дозволу на проведення мирних зборів або неправомірної вказівки організаторам на їх перенесення [7, ст. 56–57]. Проте польське законодавство передбачає можливість і порядок оскарження рішення про заборону зборів у судовому порядку.

Досить цікавим аспектом є те, що орган самоврядування може призначити свого представника для участі в мирному зібранні. Призначення представника є обов'язковим, якщо під час зборів існує ризик порушення громадського порядку. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про мирні зібрання» представником гміни збори можуть бути негайно розпущені, у разі виникнення загрози життю або здоров'ю людей, шкоди власності або в разі дій, які суперечать положенням цього Закону або порушують кри-

мінальне законодавство [9]. Загалом же окреслений закон спричинив хвилюю обурення після його прийняття як серед громадськості, так і серед частини депутатів (із 285 депутатів, які голосували, 146 проти). Обурення зумовлено неправомірними нормами, які уповноважують владу припинити у будь-який момент мирні зібрання.

Звідси ми бачимо, що прийняття окремого закону саме собою не свідчить про будь-які покращення у цій сфері, усе залежить від змісту запропонованого законодавчого регулювання. Зрештою, такі країни, як Росія чи Білорусь також мають спеціальні закони щодо реалізації права на мирні зібрання, однак їх метою є не гарантування права, а швидше створення для держави максимально комфортних умов для того, щоб тримати це право під контролем. Потенційно ж окремий закон щодо забезпечення свободи мирних зібрань може бути одним зі способів вирішення проблем у цій сфері. Однак прийняття окремого закону щодо мирних зібрань містить також і потенційні ризики. Насамперед в українському суспільстві й експертному середовищі немає консенсусу щодо необхідності його прийняття. Висуваються аргументи, що представники влади використовують цей інструмент для обмеження свободи мирних зібрань у формальній відповідності з європейськими стандартами, а по суті зловживаючи ними. Крім того, на думку окремих експертів, навіть якщо закон не міститиме репресивних положень у початковому варіанті, з часом такі положення у ньому можуть з'явитися [7].

**Висновки.** Отже, проаналізувавши законодавство Польщі щодо реалізації беззаперечного права громадян на мирні зібрання, можна дійти висновку, що воно є недостатнім. Чинний польський закон, який регулює порядок проведення й організацію мирних зібрань, потребує змін механізму демократизації права на мирні зібрання та ставлення до нього влади у разі спонтанних зібрань, оскільки право громадян на мирні зібрання є першочерговим, а повідомлення влади про його реалізацію – другорядним. Ситуація, яка склалася в Україні, є дещо складнішою, адже, крім ст. 39 Конституції України, відсутнє єдине законодавче регулювання реалізації права громадян на мирні зібрання, і місцева влада вважає своїм пріоритетним правом дозволяти чи забороняти реалізацію громадянами цього права, не кажучи вже про спонтанні зібрання, за які організатори й учасники, зазвичай, несуть адміністративну відповідальність. Однак прийняття закону, який належним чином регулюватиме механізм реалізації права громадян на мирні зібрання, неодмінно сприятиме ефективному забезпеченню демократичних принципів європейської інтеграції й упорядкуванню чинного законодавства відповідно до європейських стандартів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гудзь Т.І. Проблеми правового регулювання та забезпечення права на мирні зібрання. *Національні та міжнародні механізми захисту прав людини*. Харків, 2016. С. 76–77.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
3. Європейський суд з прав людини. Рішення. Справа «Веренцов проти України» (Заява № 20372/11) 11 квітня 2013 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SOO00535.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SOO00535.html).
4. Остапенко В.Д. Судові гарантії реалізації права на мирні зібрання. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/53801-108925-1-PB.pdf>.
5. Онишко О.Б. Правове підґрунтя забезпечення права на свободу мирних зібрань в Польщі та Україні. *Науковий вісник Львівського університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. Ст. 47–49.
6. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. Київ, 2015. С. 7–31.
7. Куйбіда Р., Серєда М., Трубенкова О. Свобода мирних зібрань в Україні : пошук оптимальної моделі регулювання. 2018.
8. Ференц-Копець Д. Аналіз публічних зборів в Польщі – фактичний і правовий стан. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/07-FERENC-KOPEC>.
9. Prawo o zgromadzeniach. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001485/U/D20151485Lj.pdf>.