

Назар Розік

Східноєвропейський національний університет ім. Лесі Українки

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ В АР КРИМ: АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ РЕГІОНУ (СТАНОМ НА 2011 РІК)

Nazar Rozik. Organization and Holding of Peaceful Assembly in the Crimea Autonomous Republic: Analysis of the Regulatory Legal Framework of the Region (as of 2011).

The article presents an analysis of the regulatory legal framework as to the regulation of the peaceful assembly holding in some regions of Ukraine, including Crimea. The procedure and the right to hold peaceful assembly at local and departmental acts of local governments and their compliance with the Basic Law of the country are defined.

The article gives a detailed analysis of normatively-legal base in relation to regulation of realization of peaceful assembly in Crimea. It is specially noted that absence of legal settlement of mass measures results in numerous abuses, violations of rights for citizens. Attention is drawn to the fact that freedom of peaceful assembly is one of the fundamental human rights confessed by world community.

The study showed that all decisions were taken by local authorities in the Crimea, contrary to the Constitution of Ukraine – the law of direct action – and limit the rights of citizens. It comes as no surprise that peaceful measures spontaneously turn into protest events, accompanied by radical slogans and numerous offenses.

Key words: peaceful assembly; legal regulation; norms of the direct action; local governmental acts; organization of public events; forms of peaceful assembly; rights and freedoms guarantees.

Розбудова в Україні громадянського суспільства та розвиток демократичних інституцій ставить перед наукою нові завдання у розумінні феномену мирних зборів, права на зібрання та механізмів його реалізації. Сьогодні мирні зібрання становлять невід'ємну частину суспільного політичного життя та мають виключне значення для розбудови вітчизняного демократичного державного правління. В умовах, що склалися, особливого значення набуває аналіз нормативно-правової бази щодо регламентації проведення мирних зібрань в АР Крим, адже її вивчення дасть уявлення про специфіку та особливості процесів, що відбулися в цьому регіоні. Проблематика вимагає детального дослідження та вдосконалення правового забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні.

Питання правового забезпечення мирних зібрань останнім часом привертають до себе пильну увагу вчених. Цією проблемою займалися М. О. Баймуратов, В. В. Букач, О. В. Васьковська, М. І. Логвиненко, С. М. Міщенко, Е. Є. Регушевський, В. О. Скомаровський, Р. Б. Тополевський, В. Д. Яворський [1, с. 53] та ін. Проте мало уваги приділяється дослідженню мирних зібрань в окремих регіонах України, майже не аналізується нормативно-правова база органів місцевого самоврядування щодо порядку їх проведення. Тому метою дослідження є розгляд правового забезпечення конституційного права на мирні зібрання в АР Крим станом на 2011 рік.

Згідно з принципами демократії, кожен громадянин має право на участь у прийнятті рішень, які стосуються спільних справ. Сучасна практика свідчить, що висловити свої погляди на актуальні питання громадяни можуть переважно шляхом прямого народного волевиявлення або через засоби масової інформації. Проте вибори чи референдуми не проводяться кожен день, а більшість людей найчастіше не мають безпосереднього доступу до ЗМІ та не впливають на здійснення політики. У такому випадку найкращим способом привернення уваги є публічне висловлення своєї позиції.

Свобода мирних зібрань є одним із фундаментальних прав людини, визнаних світовою спільнотою, та один зі способів реалізації права на свободу думки, слова, права на вільне вираження поглядів і переконань, права на свободу світогляду та віросповідання. Наразі проблема обмеження реалізації свободи мирних зібрань набуває нових масштабів, що, безумовно, є предметом широких дискусій між прихильниками свободи та тими, кому обмеження більш вигідні.

Побудова правової держави передбачає гарантування та реалізацію основних прав людини та громадянина. Свобода мирних зібрань гарантується статтею 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, с. 32–34].

Це положення законодавства України є по суті єдиним, яке регулює реалізацію права на мирні зібрання. Закону, який стосується права на мирні зібрання не прийнято, хоча спроб його прийняття було декілька. Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував на необхідності прийняття відповідного законодавства в Україні.

Право на свободу мирних зібрань проголошено також Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Зокрема, стаття 11 останньої гарантує, що «обмеження цього права не допускаються, за винятком тих випадків, 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» [3].

Незважаючи на те, що підстави та критерії застосування обмежень мають бути визначені відповідним законом, в Україні, як уже зазначалося, він так і не був ухвалений. Водночас, все більш поширеною стала практика заборон проведення мирних зібрань. За інформацією Центру політико-правових реформ станом на 2009 рік, 90% запланованих мітингів в АР Крим, проведення яких було оскаржено в суді першої інстанції, було заборонено [4].

Найчастіше при прийнятті рішень щодо обмеження проведення мирних зібрань суди посилаються на Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-ХІ «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» [5, с. 74–75]. Проте цей акт суперечить Конституції України, оскільки відповідний Указ передбачає дозвільний характер проведення мирних зібрань, у той час, як стаття 39 Основного Закону України не передбачає жодних дозволів з боку органів державної влади та місцевого самоврядування для проведення мирних зібрань.

Іншим викликом для свободи мирних зібрань в Україні є ухвалення органами місцевого самоврядування у деяких регіонах локальних правових актів (положень) про порядок проведення мирних зібрань, оскільки останні передбачають не лише порядок оформлення повідомлення, а й визначають вичерпний перелік місць, де дозволяється проводити масові заходи.

На кінець 2011 року в Україні діяло понад п'ятдесят Положень про порядок проведення мирних зібрань, які покладали на громадян додаткові обов'язки з організації мирного зібрання і встановлювали суттєві обмеження щодо місця, часу та чисельності мирного зібрання [6]. Рекордсменами у кількості Положень в одній адміністративно-територіальній одиниці були АР Крим, Київська та Дніпропетровська області.

Огляд нормативно-правової бази Криму показав, що на березень 2011 року існувало три документи, прийняті органами місцевого самоврядування стосовно мирних зібрань громадян, а саме:

- у місті Джанкой – «Положення про порядок організації та проведення масових заходів у місті Джанкой»;
- у місті Євпаторія – «Положення про порядок організації та проведення масових заходів у місті Євпаторія»;
- у місті Ялта – «Положення про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій та інших масових заходів у місті Ялта» [4].

На стадії громадського обговорення перебував також «Проект рішення виконавчого комітету Сімферопольської міської ради «Про порядок організації і проведення масових заходів у місті Сімферополі».

Усі чотири документи посилалися на такі закони та нормативно-правові акти, як: ст.39 Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування» (ст. 38, 73, 77), рішення Конституційного Суду України від 19.04.2001 р. за №4-рп/2001; Кодекс України «Про адміністративні правопорушення» [7, с. 15–21].

Вказані Положення посилалися також на ст.21 Закону України «Про об'єднання громадян»; ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» [8]. Євпаторійське та Джанкойське Положення посилаються також на ст. 6 Закону України «Про страхування».

«Положення про порядок організації та проведення масових заходів у місті Євпаторія» та «Проект рішення виконавчого комітету Сімферопольської міської ради «Про порядок організації і проведення масових заходів у місті Сімферополі» обґрунтовували свої положення, посилаючись на статuti територіальних громад.

Документ «Положення про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій та інших масових заходів у місті Ялта» та Сімферопольський Проект посилалися також на Кодекс України «Про адміністративне судочинство».

«Положення про порядок організації та проведення масових заходів у місті Джанкой» обґрунтували свої норми, посилаючись на Закон України «Про рекламу»; ст. 36 Закону України «Про інформацію», ст. 3 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», лист Міністерства юстиції України від 14.02.2008 р. за №18-14-21 «Про порядок організації та проведення мирних заходів», Постанову Верховної Ради України від 18.11.2003 № 1241-IV [9]. «Положення про порядок організації та проведення масових заходів у місті Євпаторія» посилалися також на Закон України «Про статус народного депутата України».

Ялтинське Положення обґрунтувало свої норми Законом України «Про міліцію». Розробники Проекту рішення виконавчого комітету Сімферопольської міської ради «Про порядок організації і проведення масових заходів у м Сімферополі» посилалися на такі закони та нормативно-правові акти, як Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. «Про порядок організації проведені зборів, мітингів, вуличної ходи і демонстрацій в СРСР»; Закон України «Про засади національної безпеки України»; Закон України «Про благоустрій населених пунктів»; «Єдині правила ремонту і утримання автомобільних шляхів, вулиць залізничних переїздів, правил використання ними і охорони»; Постанова Верховної Ради АР Крим від 19.032003 р. № 479-3/03 «Про особливості міста Сімферополя як столиці АР Крим» [7, с. 40–43].

Аналіз нормативних актів, що регулюють організацію та проведення мирних зібрань, показав, що всі вони мають схожі структури та наповнення. За їх допомогою органи влади Джанкоя, Євпаторії, Ялти та Сімферополя наділили себе повноваженнями визначати та встановлювати:

- вимоги до організаторів мирних зібрань;
- терміни подання заяви;
- терміни розгляду заяви та повідомлення результату;
- місце та час проведення зборів;
- вимоги до форми та змісту заяви;
- підстави для повернення заяви заявників;
- підстави для відмови у мирному зібранні;
- права виконавчого комітету;
- обов'язки організаторів заходу;
- заборони та обмеження під час проведення заходу;
- додаткові вимоги до учасників заходу;• відповідальність за порушення Положення.

Згідно ст. 39 Конституції України громадяни мають право на мирні беззбройні зібрання, тобто у ній не йдеться про організаторів та вимоги до них. У нормативних актах міст Євпаторії та Джанкоя щодо мирних зібрань та в проекті Сімферопольського акту «Про порядок організації і проведення масових заходів у м Сімферополі» йшлося, що «Організаторами масових заходів можуть бути юридичні особи, у тому числі: підприємства, організації, установи, політичні партії, громадські, профспілкові, релігійні організації, творчі союзи, а також об'єднання громадян, зареєстровані у встановленому законодавством України порядку, громадяни України у віці не молодше 18 років, за винятком осіб, визнаних в установленому порядку повністю або частково недієздатними, і осіб, на яких поширюються інші обмеження, передбачені законодавством України» [8]. Таким чином, місцеві органи влади неправомірно взяли на себе функцію тлумачення норм Конституції України та встановлення переліку можливих організаторів зібрань та вікові й правові вимоги до цих осіб.

В місцевих актах щодо мирних зібрань громадян необґрунтовано визначені терміни подання заяв про проведення зібрань та строки їхнього розгляду й повідомлення результату розгляду. Посилання розробників проекту документу «Про порядок організації і проведення масових заходів у місті Сімферополі» на Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. «Про порядок організації проведених зборів, мітингів, вуличної ходи і демонстрацій в СРСР» (очевидно розробники трьох інших Положень також керувались цим Указом, адже в них викладено однакові норми) стали безпідставним – Конституційний Суд України в рішенні від 19.04.2001 р. за №4-рп/2001 ствердив, що «Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання» [10].

Таким чином, акти органів місцевого самоврядування, що встановлювали заборони на проведення мирних зібрань у певних місцях, так само як і визначення місць їх проведення суперечать ст. 39 Конституції України.

Згідно Положень, Джанкойська, Євпаторійська та Сімферопольська влади надали собі право «не рекомендувати» проведення мирного зібрання за рядом визначених ними причин. Ялтинська влада наділила себе повноваженням відмовляти у проведенні зібрань при наявності певних умов. Але згідно частини другої ст. 39 Конституції України обмеження щодо реалізації права мирних зібрань може встановлюватися лише судом відповідно до закону в інтересах національної безпеки та громадського порядку.

Аналіз кримських нормативних актів, що регулюють організацію та проведення мирних зібрань, показав, що всі рішення, які були ухвалені органами місцевого самоврядування, суперечать Конституції України – законні прямі дії – й обмежують права громадян.

Конституція України визначає, що право на мирні зібрання може бути обмежене лише відповідно до закону. Незважаючи на це, місцеві органи Джанкою, Євпаторії, Ялти та Сімферополя ухвалювали власні правові акти, які не мали відношення до закону.

Потрібно також додати, що відповідно до ст. 92 Конституції України, права і свободи людини, гарантії цих прав і свобод, основні обов'язки громадянина визначаються виключно Законами України, а не рішеннями місцевих органів влади.

У свою чергу Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до повноважень виконавчих органів сільських, селищних та міських рад лише «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» [11]. Оскільки на сьогоднішній час Закону України, який би регулював порядок проведення мирних зібрань, Верховною Радою не прийнято, то не існує й іншого нормативно-правового акту, який мав би силу закону та врегульовував зазначене питання. Тому вищезазначені положення Конституції мають застосовуватися як норми прямої дії.

Після ухвалення згаданих Положень спостерігалася неабияка активність місцевих ЗМІ, низки організацій в громадському та правозахисному сегменті АР Крим, які традиційно наполягали на необхідності нормативного врегулювання права на мирні зібрання та виступали за ухвалення відповідного закону [12]. Активна кампанія на цьому етапі стосувалася скасування неправомірних рішень органів місцевої влади – «положень про мирні збори», на підставі яких обмежувались права на мирні збори та відбувалися адміністративні арешти їх учасників. В такому випадку лише через суд або протести прокуратури, через скасування відповідних рішень місцевих органів вдалося відстояти право громадськості на проведення мирних зібрань.

Специфічною проблемою АР Крим, стала практика підкупу організаторами мирних зібрань або іншими особами громадян з метою їх залучення до участі у заходах. Така немотивована участь у мирних заходах та протестах громадян, які насправді не представляли певну соціальну групу та не обстоювали її права та запити, а лише їх імітували, становили небезпеку, особливо якщо насправді домінували інші інтереси, що суперечать національним. Потенційна небезпека, що крилася в такому явищі, обумовлювала необхідність реагування правоохоронних та безпекових органів на такі ситуації.

У своїх дослідженнях щодо стану мирних зібрань, протестів в АР Крим правозахисні, моніторингові та інші громадські організації фіксували низку тенденцій, а саме збереження негативних тенденцій обмеження права на мирні збори, зловживання повноваженнями посадових осіб органів влади, а також збільшення випадків радикалізації форм проведення мирних заходів. У

такому разі мирні заходи стихійно переростали у протестні події, що супроводжувалися радикальною риторикою, правопорушеннями та деструктивними діями, притому, що в українському суспільстві абсолютна більшість протестів традиційно має конструктивний та мирний (конвенційний) характер.

Таким чином, відсутність правового врегулювання масових заходів призводить до численних зловживань, порушень прав громадян на реалізацію права на мирні зібрання і необґрунтованого втручання з боку органів влади у проведення зібрань громадян. Чинність в Україні радянських актів щодо мирних зібрань, досі остаточно не вирішена. Регламентация порядку реалізації права на мирні зібрання у локальних та відомчих актах є перевищенням компетенції органів місцевого самоврядування – ці структури можуть самостійно встановлювати виключно форми реалізації власної компетенції у цій сфері.

Поза тим, ступінь обмежень права на мирні зібрання має бути адекватним рівню загроз як суспільству, так і державі. Тому потрібен вичерпний перелік випадків та умов обмеження мирних зборів, чітко визначених і регламентованих повноважень посадових осіб правоохоронних та інших державних органів, межі їх відповідальності у разі порушень. З іншого боку, йдеться про права та обов'язки, а також про відповідальність громадян (організаторів та учасників заходів) у разі порушень, закріплених на законодавчому рівні.

Отже, ухвалення місцевою владою АР Крим Положень про регулювання мирних зібрань стало звуженням змісту та обсягу права на мирні зібрання проголошеного Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Порядок проведення мирних зібрань є предметом законодавчого регулювання і не може встановлюватися рішенням органів місцевого самоврядування. Тому першочерговими кроками до вдосконалення механізмів реалізації права на мирні зібрання мало би стати скасування рішень органів місцевого самоврядування у тій частині, де вони суперечать Конституції України та європейським стандартам.

1. Денісова М. Міжнародні стандарти реалізації права на мирні збори / М. Денісова // Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету. – 2007. – № 7. – С. 53–57.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. // Голос України. – 2001. – 10 січня. – № 3.
4. Дотримання прав громадян на свободу мирних зібрань в АР Крим : Аналітичний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1314260672>.
5. Тополевський Р. Правове регулювання свободи зібрань в системі джерел права України: колізії, непорозуміння чи злий жарт / Р. Тополевський // Свобода мирних зібрань та об'єднань в Україні. – Харків : Фоліо, 2002. – С. 73–78.
6. Свобода мирних зібрань – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1217066482>.
7. Шарапов А. Дотримання прав громадян на свободу мирних зібрань в АР Крим / А. Шарапова. – Євпаторія : Євпаторійський центр регіонального розвитку (ЄЦРР), 2011. – 63 с.
8. У Криму обговорили шляхи реалізації права на мирні зібрання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www1.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2514:2013-03-19-13-03-38&catid=235:2013-03-12-12-33-02&Itemid=235.
9. Про порядок організації і проведення мирних заходів : проект Закону України № 2450 від 06 травня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=32431&pf35401=121815.

10. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 25–27.
11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/SpPrior_13/7.pdf.
12. Права людини в Україні – 2012 : доповідь правозахисних організацій / [за ред. О. А. Мартиненка, Є. Ю. Захарова]. – Харків : ТОВ «Вид-во права людини», 2013. – С. 20. – (Українська Гельсінська спілка з прав людини).