

ДОТРИМАННЯ СВОБОДИ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ.

2015-16 рік.

Проблема дотримання свободи зібрань набула в Україні особливої актуальності через численні акції протесту, які прокотилися країною останніми роками. Деякі з них – «Майдани» - скидали президентів та уряди і суттєво змінювали політичну ситуацію. Власне, Майдан 2013-14 років вибухнув через соціальні причини, але безпосереднім приводом до нього було брутальне порушення свободи зібрань – розгін спецзагонами міліції протестної акції на Майдані Незалежності в Києві у ніч проти 30 листопада 2013.

Інститут Республіка вже протягом кількох років здійснює моніторинг дотримання свободи зібрань в Україні. Матеріали, викладені тут, показують, як змінилася ситуація із свободою зібрань після тих подій на Майдані та які тенденції у цій галузі з'явилися протягом 2014-15 років.

I. ПРАВОВА БАЗА СВОБОДИ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ.

1. Українське законодавство щодо свободи зібрань.

Свобода зібрань гарантується ст. 39 Конституції України. Ця стаття встановлює «повідомчий», а не «дозвільний», порядок реалізації свободи зібрань. А також те, що обмежити цю свободу може лише суд і лише у конкретних випадках (в інтересах національної безпеки, громадського порядку, запобігання злочинам, для захисту здоров'я, а також прав і свобод громадян). Також свобода зібрань може бути обмежена під час запровадження надзвичайного чи воєнного стану.

Конституція є законом прямої дії. Спеціального закону про мирні зібрання в Україні не існує.

Термін повідомлення про зібрання в Україні законодавством не встановлений.

Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, ст. 11 якої захищає свободу зібрань, ратифікована Україною 1997-го, і таким чином стала частиною українського законодавства.

Згідно українського законодавства рішення Європейського суду з прав людини є «джерелом права» в Україні, а українські суди повинні враховувати практику Євросуду. Таким чином, рішення Євросуду, які стосуються свободи зібрань в Україні чи в інших країнах Європи, мають застосовуватись в судовій та адміністративній практиці реалізації свободи зібрань в Україні.

2. Спроби законодавчого регулювання свободи зібрань.

З 2000-го року до Верховної Ради України було внесено 16 проектів спеціальних законів про мирні зібрання. Більшість з них передбачали значне обмеження свободи зібрань порівняно з конституційними нормами і, навіть, з існуючою практикою. Через спротив громадських

організацій, в т. ч. і через акції протесту, жоден з цих проектів так і не був ухвалений парламентом.

Зокрема через те, що подібного закону не було ухвалено, відбулися події на Майдані. Адже у іншому випадку розгін акції протесту проти ночі 30 листопада 2013 відбувся б у відповідності до закону.

16 січня 2014 Верховна Рада України, з порушенням регламенту, ухвалила фактично спеціальний закон про зібрання (зміни до КУпАП), який обмежував права учасників зібрань. І хоч цей закон повторював норми, присутні у законодавстві деяких європейських країн, він викликав обурення громадянського суспільства. Через масові акції протесту, які вже на той час втратили мирний характер, парламент за кілька днів був змушений скасувати цей та низку інших законів, ухвалених 16 січня.

Протягом 2015 до Ради були внесені кілька законодавчих ініціатив, які стосувалися свободи зібрань («проект А. Геращенко» про кримінальну відповідальність за надання «неправомірної вигоди» учасникам зібрань, «проект О. Ляшка» про право місцевих адміністрацій забороняти зібрання у зоні АТО без рішення суду). Всі ці проекти зазнали фіаско після критики правозахисників.

Але ухвалений Верховною Радою та підписаний президентом 15.05.2015 закон "Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки" фактично позбавляє українських громадян права проводити мирні зібрання з комуністичною символікою та висловлювати під час зібрань свої погляди, якщо ці погляди мають комуністичний характер. Цей закон протирічить стт. 10 (Свобода вираження поглядів) та 11 (Свобода зібрань та об'єднань) Євроконвенції. Так, наприклад, учасники заходів, присвячених Дню Перемоги у 2-й світовій війні 9.05.2016, зазнали нападів з боку ультраправих формувань через використання червоних прапорів. У той же час в Україні безперешкодно проводяться заходи з використанням нацистської символіки (ультраправий Цивільний корпус «Азов»).

Перший проект спеціального закону про мирні зібрання після Майдану було внесено лише у грудні 2015. Цей проект – «Про гарантії свободи мирних зібрань» - внесли представники усіх фракцій (і коаліції, і опозиції) на чолі з головою парламентського комітету з прав людини Г. Немирею (фракція «Батьківщина»). Цей проект передбачає обмеження свободи зібрань в Україні навіть у порівнянні з існуючою практикою. Наприклад, встановлює термін повідомлення про зібрання у 2 доби (зараз термін не визначений), розширює підстави для обмеження свободи зібрань, надає поліції та Нацгвардії невиправдано великі повноваження для кваліфікації зібрання як немирного і, відповідно, для застосування сили до учасників зібрань.

Тоді ж, у грудні 2015, було зареєстровано альтернативний законопроект – «Про гарантії свободи мирних зібрань в Україні». Цей проект внесено групою депутатів з тих же фракцій, які внесли «основний» проект. Цей проект не містить тих обмежень свободи зібрань, що «проект Немирі». І фактично має на меті не допустити ухвалення цього проекту.

Обидва ці проекти досі не розглянуті Радою, перспектива ухвалення обох проектів примарна. І навряд чи парламент у теперішній складній політичній та економічній ситуації скоро підійде до розгляду цих законопроектів.

3. Місцеві «положення» про мітинги і демонстрації.

Низка органів місцевого самоврядування протягом 2000-х ухвалила свої «положення про порядок організації та проведення зборів, мітингів і демонстрацій», які у деяких містах встановлювали різні терміни повідомлення про зібрання, місця, де можна проводити зібрання, коло осіб, які мають право на мирні зібрання. Такі «положення» протирічать Конституції України, яка визначає, що виключно законами, а не рішеннями місцевих влад, визначаються права, свободи та обов'язки громадян. Внаслідок громадської кампанії, розпочатої Всеукраїнською ініціативою «За мирний протест!», до 2015 року такі положення були скасовані (у судовому порядку, через протести прокурорів, після рішень місцевих рад) у більшості міст України. У тих містах, де такі «положення» не скасовані, вони практично не застосовуються у адміністративній та судовій практиці.

4. Відповідальність учасників зібрань та посадових осіб.

Українське законодавство встановлює адміністративну відповідальність за «порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» (ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, КУпАП): попередження, штраф до 1700 гривень або адміністративний арешт до 15 діб.

Також ст. 340 Кримінального кодексу України встановлює кримінальну відповідальність за «незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, якщо це діяння було вчинене службовою особою або із застосуванням фізичного насильства». До 2014 року ця стаття жодного разу не застосовувалась. 2014-го за ст. 340, поряд з іншими статтями ККУ, порушено кримінальну справу про розгін «євромайдану» 30.11.2013 щодо колишніх посадовців. Наразі справа слухається у суді.

5. Використання наметів під час проведення мирних зібрань.

Представники державної влади та правоохоронних органів трактують встановлення наметів під час акцій протесту (встановлення наметів стало традиційним для України з часів студентського голодування 1990) як встановлення «малих архітектурних форм», щодо яких організатори зібрань мають отримати дозвіл від органів місцевого самоврядування.

На цій підставі 17.12.2015 Вінницький міський суд зобов'язав Вінницьку міську раду демонтувати намети «Тарифного майдану Вінниці». Але вже 25.02.2016 Вінницький апеляційний адміністративний суд скасував це рішення. І вказав, що встановлення наметів не для комерційної діяльності, а для проведення мирних зібрань, не потребує жодних дозволів. Таке рішення суду базується як на положеннях Конституції України, так і положеннях Євроконвенції.

Це судове рішення, як і рішення Шевченківського райсуду Києва від 19.04.2005, яке вказало, що для встановлення наметів у ході протестних акцій безпосередньо біля Верховної Ради та Кабінету міністрів (у Маріїнському парку) не потрібно жодних дозволів, мало би стати прецедентним для практики мирних зібрань в Україні. Проте вже 24.05.2016 поліція та Нацгвардія не дали встановити намети біля приміщення уряду лікарям міста Ромни, які протестували проти закриття медичних закладів та невиплат зарплат.

6. Рішення Європейського суду щодо свободи зібрань в Україні.

2013 року Євросуд ухвалив перші два рішення стосовно порушень свободи зібрань в Україні: «Шмушкович проти України» (події 2009 року в Одесі) та «Веренцов проти України» (події 2010 року у Львові). У цих рішеннях Євросуд, зокрема, вказав, що за відсутності закону, який би

визначав «порядок організації і проведення» зібрань, застосування ст. 185-1 КУпАП є порушенням статті 7 Євроконвенції («ніякого покарання без закону»).

Також рішення «Шмушкович проти України» містить окрему думку судді ad hoc Станіслава Шевчука (нині – суддя Конституційного Суду України). У ній, зокрема, вказано: «Конституція України не вимагає, щоб право на мирні зібрання залежало від запровадження закону, який би врегулював це право».

До Євросуду подано також подано низку справ щодо порушень свободи зібрань після Майдану. Ці справи чекають свого вирішення.

II. СВОБОДА ЗІБРАНЬ ДО І ПІСЛЯ МАЙДАНУ.

7. Динаміка судових заборон зібрань.

Таблиця показує кількість позовів місцевих влад про обмеження свободи зібрань та кількість судових рішень, які задовольнили ці позови (тут і далі подано дані Державної судової адміністрації).

Рік	Кількість позовів	Задоволено позовів	%
2010	240	184	76,7
2011	289	237	82,0
2012	414	349	84,3
2013	267	207	77,5
2014	117	85	64,1
2015	41	20	48,8

Динаміка з розбивкою по півроку.

Півріччя	Кількість позовів	Задоволено позовів	%
2013-1	86	56	65,1
2013-2	181	138	76,2
2014-1	92	69	75
2014-2	25	16	64
2015-1	33	15	45,5
2015-2	8	5	62,5

Отже, протягом президентської каденції В. Януковича кількість судових заборон мітингів і демонстрацій зростала. Максимум заборон припав на 2012. Проте 2013 кількість обмежень впала. Після Майдану 2013-14 різко зменшилась як кількість позовів про заборону зібрань, так і відсоток «заборонних» рішень судів. Протягом 2015 року в Україні було подано всього 41 позов про заборону мітингів. З них задоволено лише 20.

Регіональний розподіл судових заборон мирних зібрань подано у наступній таблиці.

Регіон	2013	2014	2015
--------	------	------	------

	Позови	Задоволено	Позови	Задоволено	Позови	Задоволено
Вінницька	0	0	4	2	0	0
Волинська	0	0	0	0	0	0
Дніпропетровська	22	21	5	2	2	0
Донецька	2	2	4	1	1	0
Житомирська	1	1	0	0	1	1
Закарпатська	2	1	0	0	0	0
Запорізька	10	10	11	5	1	0
Івано-Франківська	0	0	0	0	0	0
Київська	9	9	15	13	0	0
Кіровоградська	11	9	0	0	0	0
Луганська	14	12	2	1	0	0
Львівська	13	11	2	1	2	0
Миколаївська	9	4	12	6	3	2
Одеська	16	11	25	22	2	2
Полтавська	7	6	2	0	0	0
Рівненська	4	2	0	0	0	0
Сумська	4	1	1	0	1	0
Тернопільська	14	12	2	2	1	0
Харківська	39	38	28	28	24	15
Херсонська	6	1	1	0	3	0
Хмельницька	3	1	0	0	0	0
Черкаська	9	7	2	2	0	0
Чернівецька	2	1	0	0	0	0
Чернігівська	1	1	0	0	0	0
Київ	17	11	1	0	0	0
АР Крим	23	17				
Севастополь	24	16				

Видно, що Харків протягом кількох років, і до Майдану, і після, веде перед у заборонах мирних зібрань. Причому, якщо до 2013-го в основному ці заборони стосувалися мітингів прибічників

тодішньої опозиції (ув'язнена Ю. Тимошенко тоді перебувала у медичному закладі саме у Харкові), то після Майдану ці заборони стосуються саме опозиції нинішньої, зокрема Опозиційного блоку.

Одеса, яка упевнено перебувала на другому місці заборон, практично позбавилась практики подання до суду позовів про заборони мирних зібрань. Щоправда, для протидії «небажаним» зібранням, місцева влада, зокрема органи поліції, масово використовують практику «мінування» місця зібрання. Тобто, перед самим зібранням до органів МВС поступає телефонний дзвінок про те, що місце зібрання заміноване. Поліція блокує це місце і не допускає туди нікого (так це відбулося, зокрема, 2.05.2016, у день 2-ї річниці трагічної пожежі на Куликовому полі). Зібрання не відбувається, бомби не знайдені, «телефонні хулігани» так само досі не знайдені.

8. Апеляційне оскарження судових заборон.

Апеляційний адмінсуд	2013 Переглянуто	Без змін	Змінено	Скасовано	2014 Переглянуто	Без змін	Змінено	Скасовано	2015 Переглянуто	Без змін	Змінено	Скасовано
Дніпропетровський	10	8	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0
Донецький	5	2	0	3	1	1	0	0	1	0	0	1
Київський	12	10	0	2	10	4	0	6	3	3	0	0
Львівський	2	2	0	0	3	1	0	2	4	4	0	0
Одеський	9	7	0	2	6	2	1	3	3	2	0	1
Харків	6	4	1	1	6	2	1	3	3	3	0	0
Вінницький	3	3	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Житомир	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
ЗАГАЛОМ	53	41	1	11	27	11	2	14	15	13	0	2

Загалом невелика кількість судових заборон мирних зібрань була оскаржена організаторами мітингів у апеляційному порядку. Але, оскільки 2015-го загальна кількість заборон була невеликою, то можна очікувати, що більшість з них буде оскаржена.

Між тим, відсоток судових заборон мирних зібрань, скасованих апеляційними судами, 2015-го зменшився порівняно з 2013 та 2014.

9. Динаміка притягнення до відповідальності учасників зібрань.

Таблиця показує кількість протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 185-1 КУпАП, складених працівниками міліції щодо учасників зібрань, та рішення судів щодо цих протоколів.

Рік	Складено протоколів	Повернуто до міліції	Розглянуто судом	Закрито справ	Накладено стягнення	Попередження	Штраф	Арешт
2007	91	19	74	16	58	28	30	0
2008	141	12	134	25	109	29	43	37

2009	95	4	92	19	73	45	28	0
2010	155	15	132	62	69	33	36	0
2011	158	48	112	50	62	39	23	0
2012	255	88	167	96	70	35	28	7
2013	232	66	170	69	101	53	44	4
2014	157	59	98	61	30	8	20	2
2015	80	22	58	29	29	18	11	0

Пік репресій проти учасників мирних зібрань припадав на 2008 рік (рік «помаранчевої» влади). З 2013-го кількість притягнень учасників зібрань до адміністративної відповідальності почала зменшуватись.

Протягом 2015-го з 29-ти закритих справ за ст. 185-1 КУпАП, 15 справ було закрито у зв'язку із закінченням строків, 11 – за відсутністю події або складу порушення, 3 – за малозначущістю порушення.

Найбільше протягом минулого року до адмінвідповідальності за ст. 185-1 КУпАП притягали у Луганській області – 43 особи. Суди повернули до міліції\поліції 12 протоколів на Луганщині, закрили 10 справ (усі у зв'язку із закінченням строків), попередили 14 осіб і наклали штраф на 7 осіб.

За цією статтею 2015-го судами загалом було накладено штрафів на суму 1900 грн. З них сплачено 1730 грн.

Тобто, суди повертають близько 30% протоколів, складених працівниками міліції щодо учасників зібрань «для належного оформлення». 2013 року лише 43,5% усіх затриманих отримали якесь адмінстягнення за порушення ст. 185-1 КУпАП, а 2012-го – лише 27,6%. Це ілюструє той факт, що працівникам міліції важко довести у суді «порушення порядку організації і проведення» зібрань за відсутності такого «порядку». Окрім того, 2013-14 деякі українські суди почали застосовувати згадані рішення Євросуду щодо України і закривати справи за ст. 185-1 «за відсутністю складу правопорушення».

10. Постмайданівські тенденції.

1. Кількість позовів органів місцевої влади про заборони мирних зібрань у 2015 різко зменшилась порівняно з 2014 та з періодом до Майдану. Зменшився також відсоток задоволення цих позовів судами. Вирішальним моментом у цьому стала системна робота інституцій громадянського суспільства, захист ними учасників зібрань у адміністративних та судових інстанціях, поширення практик Євросуду серед чиновників та суддів.
2. Значно зросла кількість немирних, із застосуванням зброї та насильства, зібрань у порівнянні з передмайданівським періодом. Апогеєм насильства стали події 31 серпня 2015, коли під час мітингу праворадикалів під будівлею парламенту було вбито 4 бійця Нацгвардії.
3. Різко збільшилась кількість нападів на мирні зібрання з боку ультраправих та нацистських угруповань («Свобода», місцеві «Самооборони», «Автомайдани», «Правий сектор», «Азов» та ін.). Погрози на адресу організаторів та учасників не заборонених судом мирних зібрань широко транслюються українськими ЗМІ (наприклад, погрози з боку «Правого сектора» учасникам усіх заходів 1.05.2015 та «Маршу рівності» на захист прав секс-меншин у Києві 6.06.2015, такі ж погрози лунають і на адресу аналогічного маршу зараз, у травні 2016).

У таких нападах беруть безпосередню участь і представники російських нацистів. Так на учасників антифашистського мітингу пам'яті правозахисників Маркелова і Бабурової 19.01.2016 у Києві напали представники «Азову» разом з російськими громадянами з БОРН (Боевая организация русских националистов). Представники саме цієї організації звинувачуються у вбивстві правозахисників.

Такі напади, як правило, супроводжуються насильством щодо учасників мирних зібрань. Так, під час «Маршу рівності» 6.06.2015 за даними організаторів постраждало кілька десятків учасників, а за даними міліції постраждали 9 правоохоронців.

3.08.2015 у Харкові ультраправі застосували зброю проти учасників мітингу прибічників Опозиційного блоку, а потім штурмували офіс цієї партії.

4. У більшості випадків представники міліції не втручаються у події або координують свої дії з нападниками. Так це було, наприклад, під час мітингу проти підвищення транспортних тарифів у Одесі 17.03.2015, коли міліціонери разом з угрупованнями «Оберіг», «Самооборона» та «Автомайдан» оточили учасників не забороненого мітингу і не дали їм рухатись заздальгідь заявленим маршрутом.

19.03.2016 Львівський окружний адміністративний суд заборонив акцію представників ЛГБТ спільноти у центрі міста. Коли організатори перенесли заходи у інше місце, на їх учасників напали ультраправі «активісти». Під час нападу вони застосовували каміння та піротехнічні засоби. Поліція обмежилась щодо нападників «виховними розмовами».

Загалом протягом останніх 2-х років в Україні, попри масові напади на мирні зібрання, жодну посадову особу і жодного члена ультраправих угруповань не притягнуто до відповідальності за ст. 340 Кримінального кодексу.

5. Провести мирні зібрання з наступною тематикою надзвичайно важко:

- **Мирні зібрання соціального протесту.** Так 16.04.2015 у Одесі міліція разом з «Правим сектором» та «Автомайданом» затримали 53 учасників не забороненого мітингу проти підвищення комунальних тарифів, низьких пенсій та зарплат.
- **Мирні зібрання з вимогою відставки урядовців.** Так вночі проти 8.06.2015 невідомі, озброєні битами, знесли наметове містечко на Майдані Незалежності, вимогою якого була відставка уряду. 6.07.2015 представники «Автомайдану» розігнали в Одесі мітинг з вимогою відставки голови місцевої обласної адміністрації Саакашвілі. Міліція в обох випадках була бездіяльною. Нікого з нападників не затримано.
- **Мирні зібрання з опозиційною тематикою.** 24.08.2015 представники батальйону «Азов» розгромили агітаційні намети Опозиційного блоку в Одесі, встановлені до місцевих виборів. Міліція була бездіяльною.
- **Мирні зібрання проти війни на Донбасі.** 26.05.2015 група людей у камуфляжній формі розігнала антивоєнний мітинг у Миколаєві. Міліція бездіяла. Деякі з учасників антивоєнних мітингів, які виступили проти мобілізації до армії (зокрема, у Херсонській та Одеській областях), переслідуються у кримінальному порядку.
- **Мирні зібрання з комуністичною символікою та символікою лівих рухів.**

- **Мирні зібрання ЛГБТ спільноти**, деякі з яких відбуваються лише через особливу увагу до них міжнародної спільноти (європейських політиків, Конгресу США та ін.).

Часто організатори таких зібрань змушені або взагалі відмовитись від своїх заходів, або обмежувати себе та інших учасників зібрань у висловлюваннях своїх поглядів та використанні тих чи інших символів.

III. ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.

11. Висновки.

- Кількість позовів органів місцевої влади про заборони мирних зібрань у 2015 різко зменшилась порівняно з 2014 та з періодом до Майдану.
- Значно зросла кількість немирних зібрань у порівнянні з передмайданівським періодом.
- Тенденція 2015 та 2016-го: напади противників зібрань, у більшості – ультраправих «активістів» - на учасників зібрань при бездіяльності міліції.
- Міліція у більшості випадків не виконує покладені на неї законодавством обов'язки (позитивні зобов'язання) – забезпечення громадського порядку та захист мирних зібрань.

12. Рекомендації.

- Міністерству внутрішніх справ – вжити заходів, аби працівники міліції виконували визначені законодавством позитивні зобов'язання щодо мирних зібрань.
- Міністерству внутрішніх справ – запровадити спеціальні навчання щодо прав людини у системі органів поліції.
- Представникам виконавчої влади, передусім СБУ, МВС, прокуратури, припинити переслідування учасників мирних зібрань за висловлені ними погляди.
- Притягнути до відповідальності осіб, які застосовують насильство щодо учасників мирних зібрань.
- Верховній Раді України – не підтримувати законодавчі ініціативи, спрямовані на обмеження свободи мирних зібрань.
- Органам місцевого самоврядування - скасувати місцеві «положення про порядок організації і проведення» зібрань і надалі не ухвалювати подібні рішення.

ІНСТИТУТ РЕСПУБЛІКА

КИЇВ, 2016