

ЮРИДИЧНА КОНСУЛЬТАЦІЯ

Громадської організації «Інститут релігійної свободи» м. Київ
**щодо порядку організації та проведення віруючими
громадянами та релігійними організаціями мирних заходів
(публічних релігійних зібрань, церемоній, походів тощо)**

{Станом на 26 червня 2009 року} **1. Вступ**

Протягом останніх років дається взнаки застарілість окремих положень Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», ухваленого у квітні 1991 року, та їх невідповідність нормам Конституції України. Поряд з цим відсутність в Україні спеціального закону про порядок організації та проведення мирних заходів також впливає на неоднозначність застосування чинного законодавства України під час реалізації громадянами свого конституційного права на проведення мирних зібрань.

У Парламенті зазначене питання намагаються вирішити вже багато років, але різні варіанти законопроектів про мирні заходи так і не стали законом до цього часу. Проте 3 червня 2009 року Верховна Рада України ухвалила у першому читанні законопроект «Про порядок організації і проведення мирних заходів» ([реєстр. №2450](#)). Не зважаючи на те, що зазначений законопроект виключає зі сфери дії закону мирні заходи за участі віруючих громадян, організовані за ініціативи релігійних організацій, але є сподівання, що зазначений недолік буде виправлений під час підготовки документу до другого читання у Парламенті.

Ця консультація не тільки допоможе віруючим позбутися багатьох складнощів в умовах неоднозначного застосування чинних норм щодо проведення мирних заходів, але й засвідчить необхідність уніфікації на законодавчому рівні порядку організації та проведення мирних заходів, в тому числі і для релігійних організацій (публічні релігійні обряди, ходи чи церемонії, зібрання духовно-просвітницького чи евангелізаційного характеру тощо).

Звертаємо увагу, що зазначена консультація є базовою та не охоплює усі особливості проведення мирних заходів та можливі випадки неоднозначного застосування законодавства. Також ця консультація не стосується тих релігійних заходів, які проводяться у межах положень частин 1-4 статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» та не потребують повідомлення про це органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.

2. Характеристика чинного законодавства України та практики його застосування

Загальні положення законодавства

[Європейська Конвенція](#) про захист прав людини та основоположних свобод, яка є частиною національного законодавства України згідно зі статтею 9 Конституції України,

встановлює:

“Стаття 11 – Свобода зібрань та об'єднання

1. Кожен має право на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати до них для захисту своїх інтересів.
2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом в інтересах національної або громадської безпеки, для охорони порядку або запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб і є необхідними в демократичному суспільстві. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції або органів державного управління.”

Також згідно частини першої статті 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.”.

Відповідні положення Конституції України були розтлумачені Конституційним Судом України у рішенні №4-рп/2001 від 19.04.2001 року, в якому наголошено, що “Право громадян збиратися мирно... є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань”.

Тобто стаття 39 Конституції України вміщує у себе одну зі складових конституційної гарантії для віруючих громадян реалізовувати своє право на світогляду і віросповідання шляхом проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій.

Поряд з цим чинна редакція частини п'ятої статті 21 [Закону України](#) «Про свободу совісті та релігійні організації» визначає:

“В інших випадках публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії проводяться щоразу з дозволу відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого комітету сільської, селищної, міської Рад народних депутатів. Клопотання про видачу вказаного дозволу подається не пізніше як за десять днів до призначеного строку проведення богослужіння, обряду, церемонії чи процесії, крім випадків, які не терплять зволікання”.

Повідомлення про мирний захід або отримання погодження/дозволу на нього?

Слід звернути увагу на те, що положення статті 39 Конституції чітко визначають, що про проведення мирних заходів їх організатори повідомляють відповідні органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Тому положення інших законодавчих чи місцевих актів, в тому числі ч.5 статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», які вимагають від громадян чи релігійних організацій дозволів чи погоджень з боку місцевої влади на проведення мирних заходів, мають застосовуватись лише в тій частині, що не суперечить конституційним положенням.

Такий правозастосовчий підхід затверджений у пункті першому Перехідних положень Конституції України, де зазначено: “Закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України”. Крім цього, у статті 8 Основного Закону зазначено, що “Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії”.

У згаданому рішенні Конституційного суду України також зазначено, що “тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій”. Такі строки не повинні сприйматись як підстава для заборони заходу у разі їх недотримання, але “мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян”.

З огляду на це у внесеному Урядом до Верховної Ради України законопроекті для організаторів мирних заходів не встановлюються конкретні строки подання повідомлення про мирних захід. Проте організатори мають об’єктивно виходити із того, що своїм завчасним сповіщенням про проведення мирного заходу вони повинні надати можливість органам державної влади чи місцевого самоврядування влади організувати та забезпечити дотримання громадського порядку під час зазначеного заходу в залежності від його масштабу та інших чинників.

Відповідно до рішення Конституційного суду упродовж цього строку – від дня сповіщення до дати проведення масового зібрання – “зазначені органи мають здійснити і ряд підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей. У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення тощо”.

Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань.

Випадки обмеження права на мирні зібрання

Слід зауважити, що згідно статті 39 Конституції України право на мирні зібрання може бути обмежене виключно судом – за поданням органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. При цьому таке обмеження (а не повна заборона) можливе 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.

Важливим є те, що інтереси охорони громадського порядку з метою захисту прав і свобод інших людей можуть бути причиною для обмеження мирного заходу лише тоді, коли така загроза є не уявною – теоретично допустимою, але ґрунтується на конкретних фактах чи даних про наявність реальної загрози порушенню прав і свобод інших людей (як приклад, ремонтні роботи на маршруті слідування релігійної ходи чи церемонії; вкрай несприятливі погодні умови – урагани, буревії, повені тощо; докази того, що раніше подібні мирні заходи носили немирних характер).

При цьому, згідно з практикою Європейського Суду по правам людини право на мирні заходи не може бути обмежене у випадку наявності іншої групи людей, які мають альтернативні погляди ніж організатори мирного заходу. В таких випадках влада має не забороняти запланований захід, але забезпечити реалізацію права на проведення також і альтернативного зібрання та охорону громадського порядку відносно усіх учасників.

Окрім зазначеного, другим варіантом обмеження права на мирні зібрання може бути випадок, коли організатори мирного заходу за результатами консультацій (усних чи письмових) з органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування добровільно погодились з їх рекомендаціями щодо зміни місця, часу чи маршруту проведення мирного заходу у зв'язку з об'єктивними причинами, які заважатимуть його нормальному проведенню (як приклад, проведення раніше запланованих заходів, які за масовістю та місцем проведення не дозволяють проводити кілька заходів одночасно).

3. Рекомендації

Враховуючи те, що частина п'ята статті 21 [Закону України](#) «Про свободу совісті та релігійні організації» дає приводи до неоднозначної практики її застосування місцевими органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування, особливо у випадках подання відповідних повідомлень з боку релігійних організацій – юридичних осіб, тому для віруючих громадян є доцільним користуватись положеннями статті 39 Конституції України при оформленні повідомлень про проведення мирних заходів за [запропонованим зразком](#)

При цьому, релігійні організації як юридичні особи можуть користуватись положеннями статті 39 Конституції нарівні з іншими громадянами у зв'язку з їх специфічний статусом як об'єднань віруючих громадян згідно частини першої статті 7 та частини першої статті 8 [Закону України](#) «Про свободу совісті та релігійні організації».

За для того, щоб уповноважені органи влади могли забезпечити охорону громадського

порядку під час проведення мирного заходу, **у повідомленні про його проведення необхідно зазначити:**

- дату проведення, час початку та орієнтовну тривалість заходу;
- мету і форму проведення заходу;
- місце проведення заходу;
- маршрут пересування демонстрантів чи учасників походу (для заходів, які пов'язані з переміщенням учасників – релігійні процесії, походи, демонстрації тощо);
- передбачувана кількість учасників заходу;
- прізвища, імена та по батькові або найменування організаторів (організатора) мирного заходу, адреси та номери їх (його) телефонів;
- дата подання повідомлення.

Також у повідомленні бажано вказати:

- використання звуковідтворювальної, аудіо-, відеоапаратури та інших джерел шуму;
- форми і методи гарантованого забезпечення організаторами (організатором) громадського порядку, надання медичної допомоги під час проведення заходу;
- прізвища, імена та по батькові осіб, уповноважених організаторами (організатором) виконувати розпорядчі функції з організації та проведення заходу.

Повідомлення про проведення мирного заходу слід подавати:

- відповідному виконавчому органу сільської, селищної, міської ради (крім міст Києва та Севастополя) – у разі, коли мирний захід передбачається провести на території села, селища чи міста;
- відповідній районній чи обласній державній адміністрації – у разі, коли мирний захід передбачається провести на території району чи області;
- Київській або Севастопольській міській державній адміністрації – у разі, коли мирний захід передбачається провести на території міста Києва чи Севастополя;
- Раді міністрів Автономної Республіки Крим – у разі, коли мирний захід передбачається провести на території кількох районів Автономної Республіки Крим.

Як правило, рівень шуму при проведенні мирних заходів, у тому числі під час використання звуковідтворювальної, аудіо-, відеоапаратури тощо, не повинен перевищувати встановленого санітарними нормами в залежності від характеру та місця проведення мирного заходу.

Зауважимо, що у відсутності в Україні спеціального закону про порядок організації та проведення мирних заходів, на місцевому рівні органи державної виконавчої влади або органи місцевого самоврядування можуть затверджувати такий порядок власними рішеннями. Зазначені акти також слід розглядати у співвідношенні до вищенаведених положень Конституції України.

Додаткові вимоги до організації чи проведення мирних заходів, які визначені подібними актами місцевого значення, можуть застосовуватись лише у тому випадку, якщо вони не суперечать Конституції України. А у випадку, коли акти місцевого значення, ухвалені після набуття чинності Конституцією України (після 24.06.1996 року), не відповідають Конституції, тоді громадяни мають право звертатися до органів прокуратури з проханням ініціювати опротестування зазначеного акту як такого, що не відповідає Конституції України та порушує права громадян.

Як приклад, 2 червня 2006 року Апеляційний суд Донецької області за позовом прокурора м.Донецька до виконавчого комітету Донецької міської ради скасував та визнав протиправним рішення Донецької міської ради №313 від 18.08.1999 року «Про Порядок організації та проведення на території міста Донецька недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного, релігійного характеру». Перед цим прокуратура м.Донецька на підставі фактів порушення прав віруючих громадян міста на проведення мирних зібрань на центральній площі міста зверталась з протестом на це рішення до самого виконкому Донецької міської ради, а після негативної відповіді звернулась до суду.

У тих випадках, коли у відповідь на повідомлення організаторів про проведення мирного заходу органи державної виконавчої влади або органи місцевого самоврядування надсилають “відмову в наданні дозволу” або “не погоджують” проведення мирного заходу, посилаючись при цьому на частину 5 статті 21 [Закону України](#) «Про свободу совісті та релігійні організації», тоді рекомендуємо повторним листом від організаторів засвідчити намір реалізувати конституційне право громадян на мирні зібрання у порядку, передбаченому статтею 39 Конституції України. При цьому, як зазначалося вище, у разі наявності об’єктивних підстав для зміни часу, дати, місця чи маршруту проведення мирного заходу, що можуть наполегливо рекомендувати представники влади, то у повторному листі необхідно також вказати зміни відносно цих даних – задля належної організації охорони громадського порядку під час мирного заходу з боку органів державної виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Ваші пропозиції та зауваження практичного характеру щодо реалізації права віруючих громадян на мирні зібрання, а також питання які не були охоплені цією консультацією, Ви можете надсилати нам на адресу ГО "Інституту релігійної свободи": 01001, м.Київ-1, а/с В-471, або на електронну пошту: e-mail: irf.info@gmail.com

www.irs.in.ua