

ПРАВОВЕ ПІДГРУНТЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ У ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНІ

Розглянуто реалізацію права на мирні зібрання громадянами Польщі, його правове підґрунтя, правомірність спонтанних зібрань, необхідність повідомлення місцевої влади про проведення мирних зібрань, а також відповідальність за проведення несанкціонованих мирних зібрань. Визначено правові межі допустимості втручання влади у реалізацію права громадян на мирні зібрання і у Польщі, і в Україні та ступінь законодавчого врегулювання цього права відповідно до європейських стандартів забезпечення прав людини.

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

Постановка проблеми. Польща, яка перебуває на завершальному шляху до євроінтеграції, у контексті світових тенденцій демократизації суспільства постійно вносить зміни у чинне законодавство. Це стосується і забезпечення права людини на мирні зібрання. Однак спроба таких змін виникла зовсім не з демократичних міркувань, а з реальних потреб глобалізаційних перетворень і громадської активності.

Стан дослідження. Забезпечення права на мирні зібрання у Польщі, його правове підґрунтя та межі реалізації неодноразово розглядали польські й українські науковці. Однак не вирішеними залишаються проблеми реалізації цього права, передбаченого ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, як у Польщі, так і в Україні.

Неодноразово проблема забезпечення громадянам права на мирні зібрання і в Україні, і в Польщі була предметом наукових досліджень таких науковців: С. С. Алексеєва, В. Ф. Матвеєва, О. В. Дзера, Р. О. Стефанчук, А. М. Колодія, А. Ю. Олійника, С. П. Рабіновича, а також польських учених: Д. Ференц-Копець, П. Чарного, Б. Налержанського, А. Врубеля, В. Соколевича, К. Клічинського та інших. Однак у правовому регулюванні реалізації конституційного права громадян на мирні зібрання як у Польщі, так і в Україні є чимало прогалин, які потребують наукового відображення.

Мета статті – визначити основні правові підстави забезпечення права на свободу мирних зібрань в Україні та Польщі.

Виклад основних положень. Свобода мирних зібрань і демонстрацій громадянам Польщі, як і зрештою громадянам інших демократичних держав, визначається Конституцією Польщі, а також Законом «Про мирні зібрання» (*Prawo o zgromadzeniach*). Відповідно до ст. 1.1 цього закону, який був прийнятий ще 5 липня 1990 року, «кожен може брати участь у мирних зібраннях» [1]. Ст. 57 Конституції Польщі гарантує кожному громадянину свободу організації мирних зібрань і участь у них. Обмеження цього права можливе лише внаслідок прийняття нового закону, і лише в тому випадку, коли це загрожує суспільній безпеці, громадському порядку, охороні навколишнього середовища, громадській моралі, а також свободі забезпечення прав інших осіб [2].

Правове підґрунтя є очевидним і беззаперечним, однак зазначений закон був прийнятий вже давно, і розвиток суспільства загалом, і глобалізаційні процеси і у Польщі, і в країнах Європи та світу потребують унесення змін у законодавство, оскільки нині в законі передбачені не усі можливості для громадян щодо організації та проведення мирних зібрань, адже йдеться про спонтанні зібрання, для проведення яких неможливо повідомити владу та органи поліції про це заздалегідь. Мінімальний термін на повідомлення місцевої влади про проведення мирного зібрання становить у Польщі 3 робочі дні. Однак у випадку відмови місцевої влади в дозволі на проведення зібрання, потрібно повідомити про це організаторів мітингу не пізніше, ніж упродовж 24 годин із моменту повідомлення місцевої влади про намір проведення.

Варто зауважити, що більше 20 років у Польщі тривали дискусії щодо внесення змін і доповнень до вказаного закону, однак лише 2012 року такі зміни були встановлені законодавчим актом. Так, під час святкування Дня незалежності Польщі 2011 року мирні зібрання перетворилися на бійку із тілесними ушкодженнями громадян, що мали масовий характер, а отже – загрозували миру, безпеці та правопорядку загалом. Через такі обставини тодішнім президентом Польщі Б. Комаровським 2012 року було внесено законопроект про зміни до Закону Польщі «Про мирні зібрання» на предмет заборони брати участь у мирних зібраннях особам у касках та із закритим обличчям.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону Польщі «Про мирні зібрання», зібранням уважається згрупування людей не менше 15 осіб, які зібрані з метою спільного обговорення або висловлення власних поглядів і позицій з певних питань. Тривалий час зазначена норма щодо кількості осіб не менше 15 була дискусійною. Не раз польський Сейм виносив на голосування її спростування чи зміну, адже поза правовим

полем залишалися мирні зібрання, в яких беруть участь менше 15 осіб, тобто чи вони є законними, чи потрібно про них заздалегідь повідомляти місцеву владу. Лише у рішенні від 18 вересня 2014 року Конституційний трибунал Польщі відмінив цю норму, і кількість осіб у законі не вказується.

Однак не вирішено питання щодо реалізації права громадян Польщі на мирні зібрання у випадку спонтанних зібрань, які можуть відбуватися як негайна реакція на те чи інше політичне рішення, або раптову ситуацію. Такі зібрання, відповідно до «Настанов у справах про мирні зібрання», прийнятих Венеціанською комісією, розглядаються як «прояви здорової демократії» [6]. Щодо правомірності та допустимості спонтанних зібрань рішення прийняв Європейський суд з прав людини у справі «Букта та інші проти Венгrom» від 17 липня 2009 року. Так, за виняткових обставин, пов'язаних із негайною реакцією суспільства на політичну ситуацію, допустимим вважається мирне зібрання без попереднього повідомлення про його проведення органів місцевої влади. У подібній справі «Єва Молнар проти Венгrom» Європейський суд з прав людини ухвалив рішення про те, що право на спонтанні зібрання є пріоритетним щодо обов'язку організаторів повідомити про це органи влади, також у випадках, коли мирні зібрання перетворюються на демонстрації [4].

Практика Гельсінського фонду з прав людини (Варшава, Польща) доводить, що свобода спонтанних мирних зібрань була неодноразово порушена притягненням до адміністративної відповідальності осіб, які реалізовували визначене право. Так, організатори та учасники спонтанного, несанкціонованого мирного протесту, пов'язаного з підписанням 2012 року Польщею Конвенції про запобігання насильству стосовно жінок, були притягнуті до адміністративної відповідальності. Отже, було порушено ст.ст. 50, 52 Адміністративного кодексу Польщі (Kodeks Wykroczeń), які передбачають покарання у вигляді позбавлення чи обмеження волі, або штраф за припинення участі у несанкціонованому зібранні на вимогу компетентних органів. Це особи, які перешкоджають чи намагаються перешкодити організації чи проведенню несанкціонованих зборів, проводять чи організують збори без повідомлення органів місцевої влади, очолюють зібрання після його припинення організаторами чи представниками місцевої влади, неправомірно займають чи відмовляються звільнити місце, про яке інша особа чи організація оголосила як місце проведення зібрань, беруть участь у зібраннях, маючи із собою зброю, вибухові матеріали та інші небезпечні засоби [6]. Водночас учасниками спонтанних зібрань, крім згаданих порушень, часто перешкоджають у зв'язку з цим руху

автотранспорту, що також є порушенням норм Адміністративного кодексу Польщі (ст. 90).

Однак у випадку порушення норм права лише щодо повідомлення про проведення зібрань органів місцевої влади у встановленому законом порядку винні організатори та учасники оскаржують незаконне затримання, арешт чи штраф, а суд, своєю чергою, керуючись рішенням Конституційного трибуналу від 18 вересня 2014 року, виносить рішення на користь проведення спонтанного мітингу [4, с. 8].

Вочевидь, чинне законодавство Польщі у цій сфері є застарілим і не відповідає демократичним перетворенням сьогодення. В процесі євроінтеграції та наближення законодавства Польщі до європейських стандартів 24 липня 2015 року Сейм прийняв новий закон – «Про мирні зібрання», який після цього був направлений у Сенат. Окреслений закон спричинив хвилю обурення 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.

Проблемою у сфері забезпечення демократичних принципів реалізації права на мирні зібрання є те, що польське законодавство не передбачає одночасних зборів, ані контрдемонстрацій. Зі ст. 7 Закону Польщі «Про мирні зібрання» зрозуміло, що якщо в той же час на місці або на маршрутах проходження заявлено 2 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.

Як засвідчує аналіз указанного положення Департаментом демократичних інституцій ОБСЄ, 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 вжиття 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 також звернули увагу на відсутність в адміністративному законодавстві відповідальності місцевої влади за ненадання дозволу на проведення мирних зборів, або неправомірної вказівки організаторам на їх перенесення [9, с. 56–57].

В Україні така ситуація теж потребує законодавчого удосконалення. Лише ст. 39 Конституції України передбачає право громадян на мирні зібрання, а оскільки норми Основного Закону прямої дії, то таке право є беззаперечним і не потребує додаткових законодавчих

норм. Крім того, свобода мирних зібрань також захищається ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини, де вказано, що це право не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які встановлені законом і загрожують національним інтересам, громадській безпеці, життю і здоров'ю громадян. Однак право передбачено, але механізм його реалізації неврегульований. Повідомлення органів місцевої влади про проведення мирного зібрання врегульовано в Україні лише на рівні рішення Конституційного Суду від 19 квітня 2001 року [10]. Це дає можливість владі вжити усіх заходів для забезпечення громадського порядку, попередження зловживань, актів вандалізму, насилля, погромів під час проведення мирних зібрань.

Формальна відсутність повідомлення, відповідно до згаданого рішення Конституційного Суду та статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини, не є підставою для припинення мирного зібрання. Проте доцільно повідомляти місцевий орган влади про проведення зібрання з метою забезпечення безпеки його учасників. Ліпше зробити це, якщо можливо, заздалегідь, не пізніше, ніж за день. Заборона мирного зібрання може здійснюватися винятково Окружним адміністративним судом, відповідно до статті 182 Кодексу адміністративного судочинства. Виконання такого рішення здійснюється негайно виконавчою службою з можливою допомогою міліції. Рішення суду може бути оскаржено в апеляційному порядку через суд, що виніс рішення у справі. Припинення мирного зібрання органами правопорядку без рішення суду може здійснюватися лише у разі загрози масових заворушень чи вчинення злочинів. Органи місцевої влади не можуть самостійно заборонити проведення мирного зібрання [11].

За каденції попередньої української влади проведення численної кількості мирних зібрань у Житомирі, Донецьку, Дніпропетровську, Маріуполі та інших містах було заборонено органами місцевої влади, а у випадках оскарження цих заборон рішення місцевих судів виносилися, як правило, на користь влади. Винні організатори та учасники мирних зібрань зазнавали адміністративних, а то й кримінальних покарань. Рішення судів ґрунтувалося на указі Президії ВР СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року, внаслідок того, що в Україні не було та немає досі нормативно-правового документу, що регулює питання мирних зібрань [12].

Висновки. І у Польщі, і в Україні законодавство щодо реалізації беззаперечного права громадян на мирні зібрання є недосконалим і потребує додаткових напрацювань. У Польщі чинний закон, який регулює порядок проведення та організацію мирних зібрань, однак

потребує змін механізм демократизації права на мирні зібрання та ставлення до нього влади у випадку спонтанних зібрань, оскільки право громадян на мирні зібрання є першочерговим, а повідомлення влади про його реалізацію – другорядним.

В Україні ж ситуація складніша, 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 та учасники, як правило, несуть адміністративну відповідальність. Однак прийняття закону, який регулюватиме механізм реалізації права громадян на мирні зібрання, сприятиме ефективному забезпеченню демократичних принципів європейської інтеграції та упорядкуванню чинного законодавства відповідно до європейських стандартів.

1. Prawo o zgromadzeniach [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://prawo.ws/o_zgromadzeniach/

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl>

3. Wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2008 r. o zgromadzeniach spontanicznych z dnia 10 lipca 2008 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prawo.rp.pl>

4. Bogнар А. Wolność zgromadzeń publicznych w Polsce po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2014 r. / Adam Bogнар, Michał Szwałt // Helsińska Fundacja Praw Człowieka. – Analizy i rekomendacje. – Nr 2/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hfhr.pl>

5. Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2015 r., sygn. akt sygn. K 44/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hfhr.pl/wp-content>

6. Kodeks wykroczen. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl>

7. O zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach z dnia 14 września 2012 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl>

8. Ткачук Д. Закон про мирні зібрання: заборона протестів чи інструмент проти свавілля влади? / Дмитро Ткачук // Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.pravda.com.ua

9. Ференц-Копець Д. Аналіз публічних зборів в Польщі – фактичний і правовий стан / Дорота Ференц-Копець [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <file:///C:/Users/User/Downloads/07-FERENC-KOPEC>

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про

проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій(справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>

11. Свобода мирних зібрань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua>

12. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР зібрань. Указ Президії Верховної Ради СРСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>

Онышко О. Б. Правовые основы обеспечения права на свободу мирных собраний в Польше и Украине

Рассмотрено реализацию права на мирные собрания гражданами Польши, его правовую основу, правомерность спонтанных собраний, необходимость уведомления местной власти о проведении мирных собраний, а также ответственность за проведение несанкционированных мирных собраний.

Определено правовые рамки допустимости вмешательства власти в реализацию права граждан на мирные собрания и в Польше, и в Украине и степень законодательного урегулирования этого права в соответствии с европейскими стандартами обеспечения прав человека.

Ключевые слова: мирные собрания, спонтанные мирные собрания, местные власти, реализация права на мирные собрания, ответственность.

Onyshko O. B. The legal basis for the right to freedom of peaceful assembly in Poland and Ukraine

Realization of the right to peaceful demonstrations by citizens of Poland, its legal basis, the legality of spontaneous demonstrations, necessity of informing local authorities about holding peaceful demonstrations and responsibility for unauthorized peaceful demonstrations are analyzed in the article.

Legal limits of acceptability government interference with the human rights to peaceful demonstrations in Poland and Ukraine and the degree of legislative regulation of this law according to the European standards of human rights are defined.

Art. 57 of the Constitution Poland guarantees every citizen the freedom to organize peaceful assemblies and participating in them. Limitations of this right is only possible because of the new law, and only when it threatens public safety, public order, environmental protection, public morality and freedom, the rights of others people.

The legal basis is clear, but the law of Poland on peaceful demonstrations was legislate in 1990, and the development of society and the processes of globalization both in Poland and in Europe and the world require changes in legislation. At that moment not all possibilities for citizens about organization and holding peaceful demonstrations are provided in the law.

The reason is spontaneous demonstrations for each realization participants cfn not inform local authorities.

In Ukraine only in art. 39 of the Constitution of Ukraine the right of citizens to peaceful demonstrations is established. This right of Ukrainian people that provides in Constitution is directly applicable, unconditional and does not require additional regulations. This right is provided, but the mechanism of its implementation in no way settled. Informing the local authorities about holding a peaceful assembly is regulated in Ukraine on the level of the Constitutional Court on 19 April 2001.

Key words: *peaceful demonstrations, spontaneous peaceful demonstrations, local authorities, realization of the right to peaceful demonstrations, responsibility.*

Стаття надійшла 23 жовтня 2015 р.

УДК 341.176(4):31.231.14

В. В. РОЖКО

РАДА ЄВРОПИ І ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ

Вивчено основні напрями діяльності й стратегії Ради Європи. Розкрито певні історичні етапи розвитку Ради Європи. Висвітлено її основні права, гарантії, механізми захисту, контроль над дотриманням зобов'язань.

Здійснено стислий огляд таких правових інструментів, як Конвенція, Європейська соціальна хартія і Рамкова конвенція.

Окреслено перелік прав, що гарантуються Конвенцією. Вказано на основні дії Ради Європи, які засновані на конвенціях і які не засновані на них. Перелічено права, що гарантуються Конвенцією, а також дії, які заборонені нею. Також розглянуто деякі принципи Рамкової конвенції. Перелічено основні права, які гарантуються Хартією, певний мінімум яких повинен забезпечуватися державами.

Ключові слова: *Рада Європи, Європейський Союз, рівність, справедливість, держава, демократія, стабільність, освіта, культура, робота, економіка, зобов'язання, свобода, право, захист, людина, Європейська соціальна хартія, Рамкова конвенція.*

Постановка проблеми. Сформувавшись більш шістдесят років тому зі згоди європейських країн, аби припинити братовбивчі війни, які спустошували континент, Рада Європи виконала життєво необхідне завдання. Тепер вона повинна у співпраці з Європейським Союзом і ОБСЄ забезпечити у всій Європі демократичну та економічну стабільність – основу ефективного захисту прав людини, спрямовувати нові держави на демократичний шлях розвитку і стежити за виконанням зобов'язань, взятих на себе країнами-членами під час вступу до організації.