



Роман Мельник,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
професор кафедри
адміністративного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

УДК 342.72/73:342.6

Право мирних зібрань крізь призму практичного досвіду адміністративних органів Німеччини

Аналіз німецької наукової літератури підтверджує, що вчені вже протягом багатьох років приділяють значну та постійну увагу вивченню як доктринальних засад права мирних зібрань, так і процедур його реалізації. Результатом цього є десятки монографій, дисертацій та підручників, присвячених цій проблематиці. Набагато більшою є кількість наукових статей із зазначеного питання. Вражає також і обсяг судової практики, напрацьованої судами різних юрисдикцій та організаційних рівнів із питань реалізації приватними особами права на мирні зібрання. Така увага з боку наукової громадськості та суб'єктів правозастосовної діяльності до цієї проблеми пояснюється різними причинами. Так, доволі часто право на мирні зібрання розглядається крізь призму більш широкого права на соціальну комунікацію, яке визнається надзвичайно важливим для людини і громадянина, оскільки саме через

нього реалізуються потреби людини і громадянина у спілкуванні з іншими особами; завдяки ньому відбувається самореалізація людини і громадянина у суспільстві та державі [1, с. 174–175].

При цьому необхідно враховувати, що соціальна комунікація є важливою для існування держави як такої, а також організації її належної взаємодії з громадянським суспільством. Громадяни мають можливість завдяки йому брати активну участь у формуванні державної політики, розробленні програмних і нормативних документів, що, зрозуміло, передбачає і вимагає наявності комунікаційних зв'язків між приватними особами та агентами держави. Не можна не звернути уваги й на те, що право мирних зібрань є, фактично, одним із засобів реалізації тези «єдиним джерелом влади є народ» і надзвичайно наближеним до такого засобу безпосередньої демократії, як вибори населенням органів влади. Очевидним є також і той факт,



що право мирних зібрань може розглядатись і як засіб громадського контролю за діями та рішеннями суб'єктів публічної влади, який, своєю чергою, закладає основу громадянського суспільства.

Не можна залишати поза увагою і політичний характер права мирних зібрань, оскільки про це право йдеться також і в Міжнародному пакті про громадянські й політичні права [2]. Завдання зазначеного документа поміж іншого полягає в тому, щоби гарантувати можливість приватним особам брати участь у політичному житті країни, тут – у формі спільного організованого або неорганізованого (спонтанного) висловлення своєї громадянської позиції з приводу тих або тих питань політичного розвитку країни.

З огляду на це в Німеччині робиться все можливе для того, щоби забезпечити належний рівень гарантування та реалізації приватними особами права на участь у мирних зібраннях. Зрозуміло, що основний тягар відповідальності у цій сфері покладається на адміністративні органи, до повноважень яких віднесено, з одного боку, сприяння приватним особам у реалізації такого права, а з іншого – підтримання громадського порядку та безпеки під час проведення відповідних публічних заходів.

Отож, основним завданням статті є висвітлення особливостей діяльності адміністративних органів у сфері, що розглядається. Зазначмо, що такий напрям наукового пошуку характеризується високим рівнем наукової новизни, оскільки в українській юридичній літературі ще не здійснювався аналіз права мирних зібрань крізь призму практичної діяльності адміністративних органів Німеччини¹.

Переходячи до вирішення поставленого завдання, вважаємо за необхідне дати певні вступні пояснення щодо змісту термінів, які вживатимуться нами у подальшому. Щонайперше йдеться про категорію «адміністративний орган», під якою відповідно до німецької теорії адміністративного права розуміється будь-який суб'єкт, який, здійснюючи публічне управління, має право на застосування норм адміністративного права. Отже, під адміністративним органом розуміється широке коло суб'єктів починаючи від уряду (за винятком тих випадків, коли уряд діє в політичній формі) та закінчуючи органами місцевого самоврядування. Зрозуміло, у сфері забезпечення та реалізації права на мирне зібрання беруть участь ніяк не всі адміністративні органи, а лише ті з них, які уповноважені законом на провадження відповідних дій чи прийняття рішень.

Відповідно до Закону федеральної землі Нижня Саксонія «Про мирні зібрання» [3] (далі – Закон) уповноваженими адміністративними органами визначено органи місцевого самоврядування та органи поліції, на території обслуговування яких відбувається мирне зібрання. У ст. 24 Закону проведено чітке розмежування компетенції названих суб'єктів. Так, зокрема, зазначено, що до початку мирного зібрання компетентним адміністративним органом є відповідні підрозділи (уповноважені особи) органів місцевого самоврядування округу, міста, яке утворює самостійний округ, міст і громад, які мають самостійний статус. Лише у столиці федеральної землі Нижня Саксонія Ганновері названі функції виконуються дирекцією поліції. Після початку мирного зібрання відповідальність у цій сфері переходить до органів поліції.

¹ Основу статті склали матеріали інтерв'ю автора з керівником відділу охорони порядку муніципалітету м. Гетінгена та відповідальним вищим офіцером управління поліції м. Гетінгена.

Подібний підхід до розмежування компетенції пов'язаний, зокрема, з тим, що зібрання можуть відбуватись і у вихідні та святкові дні, себто тоді, коли органи місцевого самоврядування не працюють. Крім того, в мерії лише декілька цивільних службовців опікуються питаннями мирних зібрань, які, зрозуміло, не можуть забезпечити безпеку їх проведення або реалізувати рішення про примусове припинення останніх. Повноваження, а також необхідні для забезпечення реалізації таких завдань сили та засоби мають лише органи поліції. Якщо ж кількість учасників мирних зібрань є дуже великою, відповідне управління поліції, в разі недостатньої кількості персоналу, може звернутися з проханням надати йому додаткові сили (персонал) до органів поліції іншої федеральної землі. Така співпраця між органами поліції різних федеральних земель є доволі поширеною, проте вона обов'язково відбувається на оплатній основі, тобто уряд федеральної землі Нижня Саксонія, в разі якщо працівники поліції іншої федеральної землі залучалися до підтримання порядку на її території, буде відшкодовувати урядові відповідної федеральної землі кошти, витрачені на відрядження працівників поліції до Нижньої Саксонії.

Особа чи особи, які бажають провести мирне зібрання, відповідно до ст. 5 Закону зобов'язані сповістити про це уповноваженій посадовій особі органу місцевого самоврядування не пізніше ніж за 48 г до початку запланованого заходу. Вихідні та святкові дні до вказаного терміну не зараховуються. Тобто, в органу місцевого самоврядування має бути щонайменше два робочі дні для проведення необхідних організаційних дій, спрямованих на забезпечення реалізації приватними особами права на мирне зібрання. Повідомлення може бути здійснено у будь-якій формі: телефоном, факсом, електронною

поштою чи особистим зверненням до відповідальної особи. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону у повідомленні в обов'язковому порядку має бути наведена інформація про: місце мирного зібрання, а в разі проведення походу – про його маршрут; запланований час початку та час закінчення зібрання; предмет зібрання; прізвище та ім'я, дату народження та адресу керівника чи керівників зібрання, а також його (їхній) номер телефону чи іншого засобу зв'язку. Згідно з ч. 3 ст. 5 Закону уповноважена посадова особа має право вимагати від керівника (керівників) зібрання надання додаткової інформації (про запланований порядок денний зібрання, про технічні засоби, які будуть використовуватися під час зібрання, про кількість осіб, які будуть залучені для підтримання порядку, та їхні персональні дані) в разі, якщо це є необхідним для підтримання громадської безпеки. Особа (особи), яка (які) повідомила (повідомили) про заплановане публічне зібрання, вважається його організатором (організаторами).

Принагідно зазначу, що обов'язок організатора (організаторів) щодо завчасного повідомлення про запланований публічний захід стосується не всіх зібрань, а лише тих, які проводяться просто неба поряд із якими законодавство Німеччини передбачає також і зібрання в закритих приміщеннях (статті 13–17 Закону). Необхідність розмежування названих видів зібрань впливає з того, що зібрання просто неба та зібрання у закритому приміщенні несуть різний рівень ризику для громадськості та держави з огляду на меншу та, відповідно, більшу контрольованість їх проведення. Цілком очевидно, що зібрання просто неба мають бути відмежовані від зібрань у закритих приміщеннях не тому, що учасники першого з названих видів можуть потрапити під дощ, а тому що небезпека комунікації зібрання просто

неба із зовнішнім світом робить його більш небезпечним і непередбачуваним [4, с. 30]. Для розмежування названих вище видів зібрань вирішальним є той факт, чи мають його учасники можливість вільно спілкуватися з «зовнішнім світом». Про зібрання в закритому приміщенні мова йде в разі, коли його учасники перебувають у закритому з усіх боків місці. Наявність або відсутність даху не має принципового значення.

Організатор (організатори) зібрання відіграє (відіграють) надзвичайно важливу роль у процесі його проведення, оскільки на останнього (останніх) Законом покладається обов'язок забезпечити мирний перебіг відповідного публічного заходу. Для цього він (вони) наділяється (наділяються), відповідно до ст. 7 Закону, відповідними правами, зокрема він (вони) уповноважені: визначати хід зібрання; вимагати від учасників зібрання дотримуватися порядку; видаляти із зібрання осіб, які порушують порядок; будь-коли припинити зібрання. Гарантією реалізації названих прав є адміністративна відповідальність, до якої можуть бути притягнуті особи, які не виконують розпорядження організатора (організаторів) зібрання. Так фактично відбувається розподіл відповідальності між адміністративними органами та організатором (організаторами) зібрання в питаннях гарантування порядку та безпеки. З огляду на це адміністративний орган після надходження повідомлення про заплановане зібрання перевіряє насамперед за відповідними базами даних особу організатора (організаторів) зібрань. Якщо у процесі такої перевірки буде встановлено, що організатор (організатори) зібрання в минулому вчиняв (вчиняли) насильницькі злочини, порушував (порушували) громадський порядок або положення Закону, то адміністративний орган, скоріш за все, заборонить проведення відповідного пуб-

лічного заходу. Заборона щодо проведення публічного зібрання може бути оскаржена організатором (організаторами) до адміністративного суду.

Стаття 6 Закону покладає на уповноважених осіб органів місцевого самоврядування також і обов'язок організувати попередню консультацію з організатором (організаторами) зібрання, яка відбувається по деякім часі після надходження до адміністративного органу інформації про заплановане зібрання. Основний аспект, який береться тут до уваги, це: організація безпеки учасників зібрання та організація безпеки інших громадян, підтримання порядку. Консультативну зустріч посадової особи органу місцевого самоврядування з організатором (організаторами) зібрання спрямовано на детальне обговорення та узгодження всіх можливих питань, які стосуються запланованого заходу, зокрема: уточнення місця проведення зібрання та плану розміщення необхідних інфраструктурних елементів (стендів, палаток тощо), способів забезпечення безперешкодного руху транспорту, маршруту руху учасників зібрання містом тощо. Необхідно відзначити, що в таких консультативних зустрічах бере участь також і відповідальний офіцер поліції, причому обов'язково той, який перебуватиме на чергуванні в день проведення зібрання. Завдяки такій процедурі забезпечуються знайомство та встановлення персональних контактів між усіма «центральною» учасниками майбутнього публічного заходу, що може стати у пригоді вже під час проведення відповідного заходу.

Одним із питань, яке обов'язково обговорюється під час таких консультативних зустрічей, є питання про прибирання сміття, яке можуть залишити після себе учасники зібрання. У цьому плані можливі два основні варіанти: 1) сміття буде прибрано

фірмою, яка здійснює прибирання території міста за кошти муніципалітету, який потім надішле організаторові зібрання рахунок із вимогою відшкодування витрат; 2) організатор зібрання самостійно укладає договір зі спеціалізованою фірмою на прибирання сміття. Але в цьому разі, до початку проведення зібрання, він має пред'явити муніципалітету копію такого договору.

Предметом розмови під час консультативної зустрічі може бути також і питання про відшкодування потенційних матеріальних збитків, завданих учасниками зібрання комунальному майну. З цього приводу організатору (організаторам) зібрання роз'яснюється, що саме він (вони) є відповідальною особою (особами), покликаними забезпечити мирність запланованого заходу. Тож якщо хтось із учасників зібрання вчинятиме дії, спрямовані на пошкодження майна, організатор (організатори) зібрання (зрозуміло, якщо обставини дозволяють йому це зробити) повинен дати розпорядження про припинення таких дій. У разі відсутності реакції з боку порушника порядку він може бути видалений із зібрання, або зібрання може бути припинено. Дотримання організатором (організаторами) зібрання такої процедури знімає з останніх відповідальність за пошкоджене майно та перекладає її на конкретну особу – учасника зібрання. Якщо ж організатор (організатори) зібрання залишить (залишать) без уваги протиправні дії учасника зібрання, то саме на нього (них) буде покладено обов'язок відшкодувати завдані муніципалітету збитки.

Як свідчить аналіз статистичної інформації, у м. Гетінгені (Нижня Саксонія, населення близько 120 тис. осіб) щороку проводиться до 400 мирних заходів просто неба, але повідомляється про проведення лише 120–130

з них². Подібна ситуація пояснюється різними причинами: в одних випадках організатори не знали про необхідність завчасного повідомлення про мирне зібрання, в інших не зробили цього навмисно. Відзначмо, що органи поліції постійно проводять моніторинг засобів масової інформації, соціальних мереж тощо на предмет виявлення інформації про заплановані масові заходи, організатори яких не повідомляють адміністративні органи про їх проведення. Зазначені заходи здійснюються з метою попередження можливих порушень громадського порядку та організації громадської безпеки. Доволі часто органи поліції дізнаються про публічне зібрання вже після його початку. У подібних ситуаціях, залежно від чисельності зібрання, на місце його проведення виїжджають працівники поліції, які мають насамперед установити особистість його організатора (організаторів). Це робиться для того, щоб узгодити з ним (ними) питання про тривалість зібрання та його локалізацію, дізнатися про предмет останнього, оскільки з окремих питань (наприклад, боротьба проти засад вільного демократичного устрою) проведення масових зібрань заборонено законом. У ході подібного спілкування встановлюють, чи є таке зібрання спонтанним (ч. 5 ст. 5 Закону) або воно сплановане заздалегідь, однак розпочате без обов'язкового завчасного повідомлення. Подібна бездіяльність є неправомірною; її наслідком може бути притягнення організатора (організаторів) зібрання до адміністративної відповідальності у виді штрафу до трьох тисяч євро (абзац 4 ч. 1 ст. 21 Закону).

У практичній діяльності поліції мають місце й такі ситуації, коли неможливо встановити організатора (організаторів) зібрання. У такому

² Відповідно до статистичної інформації, в окрузі м. Гетінгена встановлюється заборона на проведення близько одного відсотка публічних зібрань.

разі працівники поліції, не втручаючись у зібрання, спостерігають за його перебігом до закінчення. При цьому працівники поліції, відповідно до ст. 12 Закону, мають право здійснювати звуко- та відеозапис подій, які відбуваються на місці проведення зібрання. Отриманий звуко- та відеоматеріал, у разі якщо під час проведення зібрання не сталося ніяких протиправних подій, має бути одразу після його завершення знищений. У разі вчинення учасником (учасниками) зібрання протиправних дій матеріал зберігатиметься в поліції до вирішення питання про притягнення винної особи (осіб) до відповідальності.

Публічне зібрання, яке загрожує національній безпеці, порядку, пов'язане з учиненням злочинів або порушенням прав і свобод інших людей, може бути визнано немирним відповідальним офіцером поліції, який, відповідно, уповноважений прийняти рішення про його примусове припинення. Втім, необхідно взяти до уваги той факт, що публічне зібрання не буде визнано немирним, якщо протиправні дії вчиняються однією чи декількома особами. У такому разі мова йтиме лише про протиправну поведінку окремих учасників зібрання. Для визнання зібрання немирним у цілому необхідно, щоб значна частина його учасників поведилася немирно.

Рішення про припинення публічного зібрання, будучи особливим різ-

новидом адміністративного акту – актом-дією, має бути доведено до учасників зібрання триразовим повторенням вимоги припинити зібрання та негайно розійтися. Залежно від обставин місця і часу поліцією можуть використовуватися відповідні технічні заходи (гучномовці). Обов'язковим є документування (способом звуко- чи відеозапису) факту віддання працівником поліції наказу про примусове припинення зібрання. У разі невиконання вимоги поліції про припинення зібрання до його учасників може бути застосовано примусові засоби з подальшим притягненням їх до юридичної відповідальності.

Насамкінець варто зазначити, що організація та проведення мирних зібрань у Німеччині засновані на декількох основних принципах, яких здебільшого дотримуються всі учасники названої процедури. Насамперед це – непорушність права приватних осіб на участь у мирному зібранні. Обмеження реалізації цього права пов'язуються лише з необхідністю гарантування громадської безпеки та порядку. До того ж представники адміністративних органів Німеччини займають яскраво виражену нейтральну позицію і щодо учасників зібрання, і щодо питань, які обговорюються на таких зібраннях. Завдяки цьому відносини між владою та приватними особами будуються конструктивно, на засадах взаємної довіри та поваги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ripke S. Europäische Versammlungsfreiheit. Das Unionsgrundrecht der Versammlungsfreiheit im Grundrechtsschutzsystem aus Grundrechtecharta, EMRK und gemeinsamer Verfassungsüberlieferung / S. Ripke. 2012. Mohr Siebeck Tübingen. – 697 s.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : міжнародний документ від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_043
3. Niedersächsisches Versammlungsgesetz vom 07 Oktober 2010 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.schure.de/21031/nversg.htm>
4. *Versammlungsrecht* : Lehrbuch / Ralf Krueger. – Stuttgart [u.a.] : Booberg, 1994. – 178 s.

Мельник Р. С. Право мирних зібрань крізь призму практичного досвіду адміністративних органів Німеччини

Статтю присвячено аналізу практики діяльності органів місцевого самоврядування та органів поліції Німеччини у сфері забезпечення реалізації прав приватних осіб на участь у мирному зібранні. Автором розглядаються основні категорії права мирних зібрань Німеччини, досліджується процедура повідомлення громадянами органу місцевого самоврядування про заплановане зібрання, вивчаються зміст і особливості консультативних зустрічей представника органу місцевого самоврядування і поліції з організатором (організаторами) зібрання, аналізуються повноваження органів поліції у названій сфері.

Ключові слова: мирне зібрання, зібрання у закритому приміщенні, адміністративний орган, орган місцевого самоврядування, поліція, організатор зібрання.

Мельник Р. С. Право мирных собраний сквозь призму практического опыта административных органов Германии

Статья посвящена анализу практики деятельности органов местного самоуправления и органов полиции Германии в сфере обеспечения реализации прав частных лиц на участие в мирном собрании. Автором рассматриваются основные категории права мирных собраний Германии, исследуется процедура информирования гражданами органа местного самоуправления о запланированном собрании, изучаются содержание и особенности консультативных встреч представителя органа местного самоуправления и полиции с организатором (организаторами) собрания, анализируются полномочия органов полиции в данной сфере.

Ключевые слова: мирное собрание, собрание в закрытом помещении, административный орган, орган местного самоуправления, полиция, организатор собрания.

Melnyk R. Right to Peaceful Protests through Practical Experience of German Administrative Agencies

The article is devoted to the analysis of practical activity of German municipal and police agencies in the sphere of ensuring the right of private persons to the peaceful protests. The author discusses the main categories of rights of peaceful assembly in Germany, investigated the procedure of informing the citizens of the local government about the planned meeting studied the content and features of consultation meetings, the representative body of local self-government and the police with organizer (s) of the meeting, analyzes the powers of the police in this area.

Key words: peaceful protest, protest in closed premises, administrative agency, municipal agency, police, organizer of the protest.