

УДК 342.729

Олександр Крупчан,

доктор юридичних наук, академік НАПрН України,
директор НДІ приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ ПРО СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ ГРОМАДЯН

Стаття розглядає ключові принципи правового регулювання права громадян на свободу мирних зібрань. Пропонуються засади законодавства про реалізацію права на мирні зібрання.

Ключові слова: свобода об'єднання, мирні зібрання, мітинги, походи, демонстрації.

Проблематика, яка розкривається у цій статті, стосується реалізації одного з основних конституційних прав людини — права мирних зібрань. Ця проблематика є особливо актуальною у період потужних суспільно-політичних криз, протистоянь, характерних для сьогодення України. Стаття 39 Конституції України проголошує, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщають 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 та злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Як відомо, ця конституційна норма побудована на міцному міжнародно-правовому фундаменті: Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права (МПГПП) та Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ) та інших документах.

Так, ст. 20 Загальної декларації прав людини проголошує, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій; ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права передбачає, що визнається право на мирні зібрання і користування цим правом не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону та необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної

безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб.

Цікавою інтерпретацією права на мирні зібрання є ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, відповідно до якої кожен має право на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання з іншими, включаючи право створювати професійні спілки і вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які передбачені законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки та громадського порядку, з метою запобігання заворушенням і злочинам, для охорони здоров'я і моральності або захисту прав і свобод інших осіб. Названа стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Особливий інтерес викликають положення ст. 9.2 Копенгагенського документа ОБСЄ щодо того, що кожна людина має право на мирні зібрання та демонстрації. Будь-які обмеження, які можуть бути встановлені щодо здійснення цих прав, пропонуються законом і відповідають міжнародним стандартам.

Таким чином, наведені міжнародні документи пов'язують обмеження права на мирні зібрання із наявністю відповідного національного закону. Про необхідність прийняття такого закону давно точаться дискусії на різних рівнях в Україні. Цю необхідність визнано і Пре-

зидентом України, який 25 червня минулого року дав відповідне доручення Міністерству юстиції України розробити законопроект про мирні зібрання з урахуванням висновків Венеціанської комісії та внести його на розгляд Верховної Ради України. Доручення було дано у рамках плану заходів з реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Слід згадати, що у вересні 2012 р. Верховна Рада відклала розгляд скандального законопроект № 2450 «Про порядок організації і проведення мирних зібрань», внесення якого до порядку денного парламенту спровокувало акцію протесту біля стін парламенту.

Положення цього законопроект спрямовані на забезпечення державою права людей збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи, демонстрації та гарантування такої свободи, що передбачає встановлення законом чіткого можливого обмеження цієї свободи з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які спрямовані на захист легітимних інтересів влади та захист прав інших осіб і є необхідними в демократичному суспільстві.

Україні в терміновому порядку необхідний закон, що регламентує порядок проведення мирних зібрань. Такого висновку дійшов Європейський суд з прав людини. Заборона мітингів і переслідування учасників — системна проблема для України. При розгляді конкретної справи ЄСПЛ встановив, що у жовтні 2010 р. координатора громадської організації «Вартові закону» Олексія Веренцова затримали львівські правоохоронці за звинуваченням у проведенні несанкціонованої акції, з подальшим засудженням до трьох днів адміністративного арешту. Веренцов виступав проти корупції місцевої влади і вимагав належного реагування прокуратури. Щотижня він і члени громадської організації пікетували прокуратуру Львівської області. У своєму рішенні Європейський суд з прав людини ухвалив, що право заявника в Україні на свободу мирних зібрань було порушено, як і право на справедливий суд. Суд зобов'язав Україну виплатити львів'янину шість тисяч євро матеріальної компенсації. Одночасно суд звернув увагу, що ця справа виявила законодавчу прогалину щодо врегулювання свобо-

ди мирних зібрань, а Україна повинна реформувати законодавство, прописавши вимоги до організації проведення мирних зборів та підстави для їх обмеження.

В Україні зафіксовано дві протилежні позиції, які висловлюються протестувальниками, якщо можна так говорити у даному випадку, правозахисниками, урядовцями і науковцями. Зрозуміло, що прибічники однієї доводять необхідність прийняття такого закону, інші будь-якої необхідності не бачать, аргументуючи це тим, що такий закон звучить конституційні гарантії цього фундаментального права на мирні зібрання громадян, а національні закони щодо його реалізації прийняті лише в державах СНД.

Ми стоїмо на позиціях необхідності прийняття цього закону, а тому, перш за все, спростуємо тезу, що такі закони мають лише держави СНД. Такі закони містять законодавства держав Європи, наприклад: Болгарії, Мальти, Нідерландів, Польщі, Словенії, Фінляндії, Чорногорії, а серед країн СНД: Республіки Азербайджан, Республіки Вірменія, Грузії, Російської Федерації, Республіки Казахстан (Декрет президента), Республіки Киргизстан.

Національні закони цих та інших держав про мирні зібрання та міжнародні документи у цій сфері розроблені і опубліковані у 2007 р. Бюро з демократичних інститутів і прав людини (БДПІЛ) ОБСЄ Керівні принципи із свободи мирних зібрань можуть стати у пригоді розробникам проекту Закону України про мирні зібрання громадян [1]

До речі, назви національних законів вказаних країн досить різноманітні: про публічні зібрання (Мальта, Нідерланди, Словенія, Чорногорія), про суспільні зібрання (Фінляндія), про зібрання, мітинги і демонстрації (Болгарія), про регулювання зібрань (ПАР), про порядок організації і проведення мирних зібрань, мітингів, ходів і демонстрацій у Республіці Казахстан (Указ Президента Республіки Казахстан), про порядок проведення зібрань, мітингів, ходів і демонстрацій (Республіка Вірменія), про зібрання, мітинги, демонстрації, ходи і пікетування (Російська Федерація), про свободу зібрань (Республіка Азербайджан), про зібрання і демонстрації (Грузія), про право громадян збиратися мирно, без

зброї, і вільно проводити мітинги і демонстрації (Республіка Киргизстан).

Відверто кажучи, багато з наведених країн СНД не користуються славою демократичних держав, але, тим не менше, саме вони мають національні закони, які розвивають загальносвітові цінності щодо реалізації права громадян на мирні, без зброї, зібрання.

Вважаємо, що принагідно тут слід звернути увагу, що жоден із наведених тут національних законів про реалізацію права на мирні зібрання не містить вичерпних переліків видів цих зібрань, як не містять їх і конституції цих держав. У наведеному прикладі норми Конституції України щодо видів мирних зібрань наведено такі «збори, мітинги, походи і демонстрації». У ст. 1 Указу Президента Казахстану, який має силу закону, «Про порядок організації і проведення мирних зборів, мітингів, походів, пікетів і демонстрацій в Республіці Казахстан» (1995 р.) йдеться про те, що «...під формами вираження суспільних, групових чи особистих інтересів і протесту, іменованих в законодавстві зборами, мітингами, ходами і демонстраціями, слід розуміти також голодовку в громадських місцях, зведення юрт, наметів, інших споруд та пікетування». А от закон Фінляндії про громадські зібрання (1999 р.) містить норму, що стосується технічного забезпечення мирних зібрань громадян: «Під час публічних зборів допускається використання плакатів, емблем, гучномовців та іншого обладнання, яке зазвичай використовується на мітингах; допускається також зведення тимчасових конструкцій. У цьому випадку організатор зобов'язаний упевнитися, що такі дії не призведуть до виникнення будь-якої небезпеки, невідповідної незручності або до заподіяння шкоди учасникам, перехожим або навколишньому середовищу».

Зрозуміло, що у рамках підготовки українського законопроекту щодо права на мирні зібрання громадян треба буде вирішити багато питань, які не можна навіть окреслити у форматі даної статті, принагідно було б навести текст шести керівних принципів із права свободи мирних зібрань.

Принцип 1. Презумпція на користь проведення зібрань. Оскільки право на свободу мирних зібрань належить до основних прав, його реалізацію слід у міру можливості забезпечувати без дер-

жавного регулювання. Все, що закон безпосередньо не забороняє, слід вважати дозволим, і від бажаючих взяти участь у зборах не слід вимагати отримання дозволу на його проведення. У законодавстві слід чітко і недвозначно встановити презумпцію свободи зібрань.

Принцип 2. Обов'язок держави захищати мирне зібрання. В обов'язки держави входить створення достатніх механізмів і процедур, що дозволяють забезпечити практичну реалізацію свободи зібрань без надмірного бюрократичного регулювання.

Принцип 3. Законність. Будь-які обмеження, що накладаються, повинні бути засновані на положеннях закону. Сам закон повинен відповідати міжнародному законодавству у сфері прав людини, а також бути досить чітко сформульованим, щоб дозволити кожному визначити, чи вступає його поведінка в суперечність з нормами закону, і якими можуть бути найбільш ймовірні наслідки таких порушень.

Принцип 4. Співрозмірність. Будь-які обмеження щодо свободи зібрань повинні бути співрозмірними і пропорційними. У процесі досягнення владою законних цілей перевагу слід надавати заходам, які передбачають найменший рівень втручання. Примусове припинення зібрань може розглядатися лише як крайня міра. Тим самим принцип співрозмірності (пропорційності) вимагає, щоб влада не вдавалася до постійної практики застосування обмежень, які значним чином змінюють характер заходів протестуючої сторони — наприклад, змінюючи маршрут маніфестацій таким чином, щоб він проходив через віддалені від центру райони міста тощо. Автоматичне застосування передбачених законом обмежень зазвичай призводить до того, що під дію обмежень підпадає надмірна кількість заходів, що не відповідає принципу співрозмірності (пропорційності), оскільки не враховує конкретні обставини в окремо взятому випадку.

Принцип 5. Належна практика адміністративного регулювання. Громадськість має знати і усвідомлювати, який державний орган несе відповідальність за прийняття рішень щодо регулювання свободи зібрань, і це повинно бути чітко закріплено у законі. Органу регулювання слід забезпечити, щоб широка гро-

мадськість мала достатній доступ до достовірної інформації, а також забезпечити доступність і прозорість власних процедур.

Принцип 6. Недискримінаційність:

а. Всі люди в рівній мірі мають право на реалізацію свободи мирних зібрань. При регулюванні свободи мирних зібрань відповідальні органи влади зобов'язані не допускати дискримінації щодо будь-якої особи або групи осіб за якою б то не було ознакою, у тому числі за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового або іншого становища. Право на свободу організації публічних зібрань та участі в них має бути гарантовано як окремим особам, так і організаціям; представникам меншин і корінного населення; громадянам та негромадянам (включаючи осіб без громадянства, біженців, іноземних громадян, осіб, що шукають притулку, мігрантів та туристів); чоловікам і жінкам; а також особам, що не володіють повною правоздатністю, включаючи осіб з психічними розладами.

б. Закон повинен визнавати право дитини на організацію мирних зібрань та участь в них. З урахуванням розвитку здібностей дитини, право дітей на організацію зібрань може бути обмежене, наприклад, шляхом встановлення певного мінімального віку для організаторів або вимоги про отримання згоди їх батьків або законних опікунів.

Не слід обмежувати свободу зібрань поліцейських або військовослужбовців, за виключних випадків, коли такі обмеження безпосередньо пов'язані із виконанням ними службового обов'язку, і то лише в обсязі, який абсолютно необхідний з точки зору виконання професійних обов'язків.

Отже, на наш погляд, прийняття Верховною Радою України закону про організацію і проведення мирних, без зброї, зібрань громадян актуально стоїть на порядку денному. Належне регулювання названих відносин забезпечить реалізацію положень ст. 39 Конституції України, якою передбачено право громадян збиратися мирно, без зброї, і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації.

ПРИМІТКИ

1. Руководящие принципы по свободе мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ. — Варшава, 2007.

Крупчан Александр. К вопросу о принятии закона о свободе мирных собраний граждан. Статья рассматривает ключевые принципы правового регулирования права граждан на свободу мирных собраний. Предлагаются принципы законодательства о реализации права на мирные собрания.

Ключевые слова: свобода объединения, мирные собрания, митинги, походы, демонстрации.

Krupchan Olexandr. On the adoption of the law on freedom of peaceful assembly.

The article examines the key principles of legal regulation of the right to freedom of peaceful assembly. Proposed legislation on the implementation of the principles of the right to peaceful assembly.

Key words: freedom of association, peaceful assembly, rallies, marches, demonstrations.