

УДК 342.729

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Ульянов О. І.

У статті розглядаються питання організаційно-правового забезпечення проведення мирних зібрань відповідно до міжнародно-правових актів та законодавства зарубіжних країн. Здійснено аналіз нормативно-правової бази України щодо забезпечення прав громадян на мирні збори.

Ключові слова: Конституція, закон, мирні зібрання, нормативно-правові акти, зарубіжне законодавство, права й свободи громадян, мітинги, демонстрації.

ционно-правового забезпечення мирних зібрань в соответствии с международно-правовыми актами, а также законодательством зарубежных стран. Проанализирована нормативно-правовая база Украины в сфере обеспечения прав граждан на мирные собрания.

Ключевые слова: Конституция, закон, мирные собрания, нормативно-правовые акты, зарубежное законодательство, права и свободы граждан, митинги, демонстрации.

В статье рассматриваются вопросы организа-
© О.І. Ульянов, 2016

The article examines the organizational and legal

**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**

support of peaceful assembly in accordance with international legal instruments and foreign law. The legal framework of Ukraine in the sphere of ensuring the rights of citizens to peaceful assembly analyzed

Keywords: *Constitution, law, peaceful collections, normatively-legal acts, foreign legislation, rights and freedom citizens, mass meeting, demonstrations.*

Конституція України, яка є основоположним політичним і правовим документом, надає широке коло прав і свобод громадянам, які реалізуються в різних сферах суспільного, політичного та економічного життя. Положення про те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, вимагає від останньої забезпечити їх реалізації. Серед задекларованих прав суттєве місце посідає право громадян на свободу мирних зібрань. Згідно зі ст. 39 Конституції України громадяни мають право збиратись мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи, 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 та злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей".

Крім Конституції України, нормативно-правовими актами, що на національному рівні регламентують організацію та проведення мирних зібрань, а також встановлюють відповідальність за правопорушення у цій сфері, є Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, окремий розділ Кодексу адміністративного судочинства України, а також Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року №4-рп/2001 у справі №1-30/2001 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).

Разом з тим, у щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини зазначено, що наразі не існує навіть зареєстрованого проекту базового закону, який би регламентував організацію та проведення мирних зібрань громадян. Відсутність такого закону призводить до заповнення правового вакууму підзаконними актами місцевих органів влади, до необґрунтованих заборон мирних зібрань адміністративними судами, притягнення до адміністративної відповідальності учасників зібрань, різноманітних порушень прав людини органами внутрішніх справ, встановлення різного роду обмежень на мирні зібрання з боку органів місцевої влади та неправомірного застосування положень Указу Президента Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року №9306 "Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР". [1]

Про негативний вплив відсутності закону про проведення мирних зібрань зазначено і в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень, відповідно до якої відсутність базового закону в умовах нормативно-правової неврегульованості питання функціональних повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування та органів судової влади в цій сфері, на практиці призводить до звуження права

громадян на мирні збори та порушення інших свобод. Серед найбільш поширених негативних практик: заборони, часто необґрунтовані, адміністративними судами; зловживання у притягненні до адміністративної відповідальності учасників мирних зборів; заборони на підставі актів місцевих органів влади; неправомірне застосування положень нормативно-правового акту, які відносяться до періоду незалежності України (Указ Президента Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306 "Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних заходів і демонстрацій в СРСР". [2]

Дефіцит нормативно-правової бази щодо регулювання проведення мирних зібрань і діяльності поліції під час їх проведення, необхідність їх розробки, удосконалення і прийняття має як теоретичне, так і практичне значення, і обумовлює актуальність цього питання.

Метою статті є аналіз зарубіжного та національного законодавства з питань проведення мирних зібрань задля вироблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання відносин у сфері.

У вітчизняній науковій літературі аналізу питання реалізації громадянами права на проведення мирних зібрань останнім часом приділяється значна увага, оскільки його реалізація є важливою умовою існування громадянського суспільства та демократичних основ державного ладу.

У різні роки дослідженням цього проблемного питання займалися такі науковці, як: І. Валюшко, О. Васильовська, М. Денісова, Є. Захаров, О. Клименко, М. Колеснікова, Ю. Лемішко, Р. Мельник, В. Поліщук, А. Рибалко, Т. Фулей, В. Чемерис, С. Шепетько, В. Яворський та інші.

Разом з тим, у зв'язку зі змінами, які відбуваються в політичній, економічній, соціальній сферах, постають нові проблемні питання, що вимагають їх наукового дослідження з урахуванням міжнародної практики. За такої ситуації дослідження досвіду правового забезпечення проведення мирних зібрань у зарубіжних країнах є актуальним та надасть можливість виробити пропозиції щодо вдосконалення правового забезпечення проведення мирних зібрань в Україні.

Розглянемо найбільш суттєві міжнародні нормативно-правові акти щодо забезпечення прав на мирні зібрання.

Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод була прийнята в Римі 4 листопада 1950 року та вступила в силу 1953 року. Права й свободи, передбачені Конвенцією, відображають важливі сторони життя людини і мають громадянську, соціальну, політичну та економічну спрямованість. Головні з них - право на життя, свободу, особисту недоторканність особи, вільне пересування, свободу думки, совісті, релігії, виявлення поглядів, мирних зборів й асоціацій, право на створення сім'ї, повагу до особистого і сімейного життя, право на справедливий судовий розгляд, мирне володіння майном, заборона дискримінації, катувань, рабства та примусової праці, неприпустимість покарання без закону. Свобода мирних зібрань передбачена ст. 11 Конвенції, в якій зазначено, що кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони

здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави. [3]

Визнання міжнародного законодавства складовою національного законодавства покладає на державу певні зобов'язання, які потребують належного виконання. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Закону України "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" наша країна взяла на себе зобов'язання адаптувати національне законодавство до законодавства Європейського Союзу.

Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, Україна визнала право кожного громадянина, що перебуває на її території, звернутися з позовом до Європейського Суду з прав людини, коли вичерпано всі внутрішні можливості. Органи державної влади України мають забезпечити умови, за яких дотримувалися б права і свободи людини, проголошені Конвенцією, і в разі їх порушення гарантували ефективний захист цих прав.

Відповідно до ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, який було ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р., кожному гарантується право на свободу мирних зборів. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону, і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб. [4]

Кожна держава, яка бере участь у Пакті, зобов'язується:

- забезпечити будь-якій особі, права і свободи якої визнані цим Пактом, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні;

- забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалося компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими органами влади або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту;

- забезпечити застосування компетентними органами влади засобів правового захисту, коли вони надаються.

У ст. 12 Хартії основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р. зазначається, що кожна людина має право на свободу мирних зібрань та на свободу асоціації з іншими особами на всіх рівнях, зокрема, в політичній, профспілковій і суспільній сфері життя, що передбачає право кожної людини створювати спільно з іншими профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Політичні партії, що діють на рівні Європейського Союзу, сприяють вираженню політичної волі громадян Союзу. [5]

Слід зауважити, що на міжнародному рівні право на мирні зібрання надається також дітям. Так, у ст. 15 Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 р., схваленої резолюцією 50/155 Генеральної Асамблеї ООН та ратифікованої Постановою ВР №789XII від 27.02.1991 р., зазначається, що держави-учасниці визнають право дитини на свободу асоціації і свободу мирних зборів. Щодо здійснення даного права не можуть застосовува-

тися будь-які обмеження, крім тих, які застосовуються відповідно до закону та необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки, громадського порядку (order public), охорони здоров'я і моралі населення або захисту прав і свобод інших осіб.

Періодично, один раз на чотири роки, Україна звітує перед Комітетом ООН з прав дитини про дотримання положень зазначеної Конвенції. Охорону дитинства в Україні визначено стратегічним загальнонаціональним пріоритетом.

Як бачимо на першому місці серед основних заходів державної політики у сфері дитинства стоїть зобов'язання України щодо удосконалення нормативно-правової бази охорони дитинства, в тому числі імплементацію норм міжнародного права до національного законодавства. Разом з тим, у Законі України "Про охорону дитинства" право дітей на зібрання не передбачено.

Слід зазначити, що більшість країн СНД та світу закріплюють питання проведення мирних зібрань як в конституціях, спеціальних законах, так і в інших нормативно-правових актах.

Так, правове регулювання свободи мирних зібрань у Республіці Білорусь передбачено у статті 35 Конституції, відповідно до якої свобода зібрань, мітингів, виличної ходи, демонстрацій і пікетувань, які не порушують правопорядок і права інших громадян Республіки Білорусь, гарантується державою. [6]

Порядок проведення зазначених заходів визначається Законом "Про масові заходи в Республіці Білорусь" від 30 грудня 1997 р. (в редакції Закону від 8 листопада 2011 р. № 308-3). [7]

У Республіці Казахстан правове регулювання свободи мирних зібрань здійснюється на підставі Конституції країни та Закону Республіки Казахстан від 17.03.1995 р. "Про порядок організації і проведення мирних зборів, мітингів, походів, пікетів і демонстрацій у Республіці Казахстан" зі змінами від 20.12.2004 р. У статті 32 Конституції зазначено, що громадяни Республіки Казахстан мають право мирно і без зброї збиратися, проводити збори, мітинги і демонстрації, ходи і пікетування. Користування цим правом може обмежуватися законом в інтересах державної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я, захисту прав і свобод інших осіб. [8]

У республіці Молдова правове регулювання свободи мирних зібрань здійснюється на підставі Конституції країни та Закону про організацію і проведення зібрань від 21.07.1995 р. У статті 40 Конституції зазначено, що мітинги, демонстрації, маніфестації, ходи або будь-які інші збори є вільними і можуть організовуватися і проводитися тільки мирно і без будь-якої зброї. Ст. 1 Закону про організацію і проведення зібрань визначає його мету, якою є гарантування будь-якій особі свободи зборів в порядку, передбаченому Конституцією Республіки Молдова і міжнародними договорами, однією із сторін яких є Республіка Молдова. [9]

У Латвійській республіці правове регулювання свободи мирних зібрань здійснюється на підставі Конституції країни та Закону "Про мітинги, демонстрації та пікети". У статті 103 Конституції зазначено, що держава захищає свободу заздалегідь заявлених миролюбних зборів, ходів, а також пікетів. [10]

У Великобританії до 1986 року основним актом, що регулює питання забезпечення громадського порядку при проведенні масових заходів (мітинги, демонстрації, процесії) залишався закон про охорону громадського

порядку (Public Order Act) 1936 року. У 1986 році закон був ухвалений в новій редакції, що детально регламентує проведення мітингів і демонстрацій, визначає можливі правопорушення і відповідальність за них. На підставі цього закону проведення вуличних демонстрацій і мітингів допускається тільки після отримання офіційного дозволу поліцейської влади.

У Швеції, відповідно до статті 14 Конституції, проведення зборів і демонстрацій відноситься до основних прав і свобод громадян країни. Ці права охороняються і гарантуються законом, згідно з яким свобода зборів і демонстрацій може обмежуватися лише в інтересах державної безпеки, порядку і безпеки на зборах і демонстраціях, а також в інтересах вуличного руху або протидії епідеміям.

Основними нормативними актами, що регулюють дії органів виконавчої влади, зокрема, поліції, по забезпеченню даних прав і свобод, а також контролю над їх забезпеченням, являються закон про поліцію 1984 року № 387, закон про громадські збори 1956 року № 618, а також Статут громадського порядку № 617. Разом з цими законами, діє цілий ряд інших нормативних актів і службових інструкцій, що уточнюють і конкретизують названі закони. [11]

Згідно зі статтею 17 Конституції Італійської республіки громадяни мають право збиратися мирно і без зброї. Для зборів, включаючи збори на місцях, відкритих для публіки, попереднє повідомлення не потрібно. Про збори в громадському місці необхідно заздалегідь повідомити владу, яка може їх заборонити тільки з міркувань безпеки і громадського порядку. Тобто, якщо мова йде про збори в громадському місці, то порядок їх проведення регулює Закон про охорону громадського порядку від 1975 р. [12]

Американська конвенція про права людини (Пакт Сан-Хосе, Коста-Рика) 1969 р. у ст. 15 закріплює право на мирні зібрання, без зброї. Користування цим правом не може підлягати жодним обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи громадської безпеки, громадського порядку або охорони здоров'я і моральності населення або прав і свобод інших осіб. [13]

Проведений аналіз законодавства зарубіжних країн щодо регламентації проведення мирних зібрань дозволив зробити такі висновки.

По-перше, право на свободу мирних зборів без зброї, агресивних цілей і намірів закріплено практично в усіх міжнародно-правових документах, конституціях і законодавствах розвинутих демократичних країн.

По-друге, критерієм, за яким визначається допустимість тих чи інших масових заходів, є наявність або відсутність агресивних насильницьких форм висловлювання думок.

По-третє, відповідно до нормативно-правових актів переважно підставами для скасування або перенесення зборів є: захист національної безпеки, громадського порядку, громадського здоров'я, моралі, прав і свобод громадян, а також попередження злочинів.

Література

1. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. - К., 2015. - 552 с.
2. Щодо необхідності законодавчого врегулювання

права громадян на мирні збори. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1875/>

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004

4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043

5. Хартия основных прав Европейского Союза [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_524

6. Конституция Республики Беларусь от 1994 г. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://together.lviv.ua/index.php?id=918>

7. О массовых мероприятиях в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 г. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=1721>

8. Конституция Республики Казахстан [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution

9. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 г. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>

10. Конституция Латвии [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://pribalt.info/content/satversme>

11. Законы ряда стран о проведении митингов и массовых мероприятий [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://ria.ru/parties/20120521/654426496.html>

12. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://lawers-ssu.narod.ru/subjects/constzs/italy.htm>

13. Американская конвенция о правах человека [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com/2011/02/1969.html>

Ульянов О.І.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач науково-дослідної лабораторії
з проблемних питань правоохоронної діяльності
ОДУВС
Надійшла до редакції: 18.11.2016