

Власенко Олена Леонідівна –
ад'юнкт кафедри конституційного та
міжнародного права КНУВС

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗБОРИ

Розглянуто стан чинного законодавства у сфері регулювання права громадян на мирні збори. Проведено теоретико-правовий аналіз проекту законодавчого акта України з проблематики, що досліджується.

In this article considered conditions legislation in sphere of regulation of the constitutional right of the people on peace meeting. Organized analysis of the project of the law of Ukraine on given to problem.

Право громадян збиратися мирно без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації закріплене в Конституції України ст. 39 [1]. Вільна реалізація цього права громадянами є однією з передумов нормального функціонування сучасної демократичної держави, адже воно є формою безпосередньої демократії та відіграє важливу роль у формуванні громадянського суспільства в Україні.

За своїм юридичним змістом це право гарантує вільну участь особи в різноманітних акціях протесту, що відрізняються між собою не тільки за ідейним спрямуванням, а ще й за механізмом реалізації. Як правило, публічні масові заходи здійснюються у формі зібрання однодумців, прихильників певних ідей, скандування лозунгів, закликів, виголошення промов та ін. Мета таких дій – колективне обговорення проблем, які охоплюють загальні інтереси, а також вираження свого ставлення до дій чи бездіяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, важливих подій у внутрішньому житті держави та у світі загалом тощо [2, с. 265]. Отже, це намагання зробити свою позицію з того чи іншого питання надбанням громадськості.

Конституцією України у ст. 39 закріплено загальні принципи, викладені в міжнародних документах, таких як: Статуті ООН, Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, а також в Європейській конвенції про захист прав людини та

основних свобод, яку було ратифіковано Законом України № 475-97-ВР від 17 липня 1997 р.

Таким чином, право на мирні збори визнається в усьому світі як одне з основоположних та невід'ємних прав людини. Особливо актуально постало питання реалізації і захисту цього права в Україні. Беручи до уваги політичну та громадську активність останніми роками в нашій державі, можливість громадян вільно збиратися, обговорювати нагальні проблеми в суспільстві дає поштовх до формування політичної волі громадян, сприяє їх активній участі в суспільно-політичному житті держави.

Як свідчить практика, чимала частина мирних зборів викликає протидію влади, проходить з порушенням організації і порядку проведення, що нерідко призводить до безладдя та порушень прав громадян.

Це, насамперед, пов'язано з тим, що сьогодні в національному законодавстві, що регулює відносини щодо організації і проведення мирних зборів громадян, існує прогалина. Окрім Конституції, цей інститут регулюється лише Указом Президії Верховної Ради СРСР "Про порядок організації та проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в СРСР" від 28 липня 1988 р. [3] (що є застарілим) та декількома нормативними актами місцевих рад, що регулюють порядок проведення мирних зборів на місцевому рівні. У зв'язку з цим, накладається численна кількість невмотивованих заборон та обмежень з боку державних органів щодо вільного використання конституційного права на мирні збори.

Через відсутність закону про порядок проведення мирних зборів органи державної влади, місцевого самоврядування та суди мають керуватися Європейською конвенцією захисту прав людини та основних свобод, що є складовою частиною внутрішнього законодавства. Проте цього не сталося, а дії влади та рішення судів грубо порушують ст. 11 Конвенції, що створює передумови для звернення до Європейського суду з прав людини [4, с. 5].

Закону, який би чітко визначав порядок реалізації права громадян на мирні збори, й досі нема. Проте існує майже десять законопроектів, поданих у різний час на сесіях усіх скликань Верховної Ради України. Незважаючи на таку кількість, усі ці законопроекти мають спільні риси: по-перше, вони не відповідають нормам Конституції та нормам міжнародного права, по-друге, усі вони залишилися лише на папері і не пройшли далі першого читання.

Найновішим законопроектом, поданим з ініціативи Ю. Тимошенко, є проект Закону "Про порядок організації і проведення мирних заходів" від 06 травня 2008 р. № 2450 [5]. При детальному аналізі цього законопроекту було виявлено велику кількість недоліків. А саме:

1. Сам термін "мирні заходи", запропонований у проекті, не відповідає як лексичним нормам, так і правовим. Доцільним було б залишити поняття "мирні зібрання", ураховуючи те, що цей термін у відповідному значенні вживається як у міжнародно-правових докумен-

тах (наприклад, Конвенція про захист прав людини та основних свобод), так і у внутрішньому національному законодавстві (Кодекс адміністративного судочинства, Цивільний кодекс тощо).

2. Проект майже не містить положень, які б описували особливості проведення мирного зібрання того чи іншого виду. Отже, залишаються без відповіді, наприклад, питання про те, яким чином має бути позначене місце проведення мирного зібрання, яким чином має організовуватись пересування під час демонстрації або походу, чи допускається використання "джерел шуму" під час пікету, в яких випадках допускається встановлення тимчасових споруд, чи можуть учасники заходів приводити із собою тварин і яких саме тощо.

Крім того не визначено навіть поняття деяких видів мирних зібрань, проведення яких нині дуже поширено: а саме: "голодування", "наметове містечко", "контр-демонстрації" тощо.

3. Вимагають доопрацювання положення проекту стосовно кола осіб, які користуються правом на мирні збори.

Право на свободу мирних зібрань у проекті закріплюється не тільки за громадянами України, а і за громадянами іноземних держав та особами без громадянства. Ця новела має суперечливий характер. З одного боку, ця норма відповідає змісту міжнародних зобов'язань, які взяла на себе Україна (наприклад, ч. 1 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод, в якій закріплено право *кожного* на свободу мирних зібрань).

З іншого боку, варто звернути увагу на те, що Конституція України гарантує право *громадян* (а не право *кожного*) збиратися мирно без зброї, і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації (ч. 1 ст. 39). Аналіз наведеного конституційного припису дає підстави вважати, що Основний Закон наразі обмежує право на свободу мирних зібрань для іноземців та осіб без громадянства. Отже, виникають сумніви з приводу наявності достатньої конституційної основи для запровадження вищезазначеної правової норми. Інакше необхідне коригування міжнародних та конституційних норм на найвищому законодавчому рівні.

4. Помилкою з боку авторів законопроекту можна вважати відсутність обмеження права осіб, визнаних у судовому порядку неієздатними, бути повноцінними учасниками мирного зібрання. Також не варто забувати, що політичні (і, зокрема, виборчі) права неієздатних громадян обмежено Конституцією і законами України, а відтак надання їм права брати участь у мирних зібраннях політичного характеру (у т.ч. прийнятті рішень і вчиненні інших колективних дій відповідно до абзацу другого ч. 2 ст. 6 проекту) навряд чи ґрунтується на конституційній основі.

У проекті не встановлюється також жодних обмежень щодо реалізації права на участь у мирних зібраннях неповнолітніх осіб (на відміну від заборони таким особам бути організаторами мирних зібрань).

З огляду на це, вартими уваги є питання щодо теми мирних зібрань, у яких можуть брати участь неповнолітні (і, передусім, малолітні) особи. Наприклад, участь зазначених осіб у мирних зібраннях на підтримку сексуальних меншин або на підтримку легалізації проституції чи легалізації легких наркотиків є неприпустимою з точки зору права й моралі. Правомірність участі неповнолітніх осіб у мирних зібраннях політичного характеру викликає сумніви з огляду на те, що ці особи не наділені політичними правами.

5. Одним з найсуттєвіших недоліків проекту є відсутність чіткої регламентації терміну подання до органів виконавчої влади (органів місцевого самоврядування) повідомлення про проведення мирного зібрання.

У ч. 1 ст. 7 проекту містяться лише абстрактний за змістом припис про те, що такі повідомлення подаються "... беручи до уваги час, необхідний для підготовки цих органів та органів внутрішніх справ до забезпечення громадського порядку і безпеки людей під час проведення такого заходу" [5]. Є очевидним, що наведений припис закладає основу для фактичного нівелювання конституційної вимоги щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання. Адже зазначений "необхідний" термін визначатиметься організаторами мирного зібрання на власний розсуд відповідно до суто суб'єктивних критеріїв. Це, безперечно, призведе до численних зловживань як боку органів державної влади, так і з боку організаторів. Набагато доцільнішим було б вказати чіткі строки залежно від виду запланованого мирного зібрання, передбаченої кількості учасників та місця проведення.

6. Суттєвим недоліком проекту є відсутність заборони надання особам винагороди (у вигляді коштів, матеріальних цінностей, послуг тощо) за їх участь у мирному зібранні.

7. Особливо доопрацювання вимагає ст. 22 законопроекту, яка визначає "Обставини, за яких може бути обмежено право на проведення мирного заходу" [5]. По-перше, у ч. 1 цієї статті зазначено здебільшого випадки, коли проведення відповідних мирних зібрань має заборонятись, а не тільки обмежуватись ("... порушення суверенітету і територіальної цілісності держави; спробу захоплення державної влади чи повалення конституційного ладу України шляхом насильства ..." [5] тощо). Натомість не міститься підстав встановлення судом обмежень щодо місця, часу, форми проведення мирного зібрання, використання під час його проведення транспортних й інших технічних засобів, встановлення тимчасових споруд тощо у проекті.

У цьому контексті варто звернути увагу на ч. 2 ст. 39 Конституції України, яка регламентує, що суд може прийняти рішення щодо обмеження реалізації права на мирні зібрання "відповідно до закону". Таким чином, Конституція України вимагає встановлення вищезазначених підстав на законодавчому рівні. Саме тому *максимально повний перелік таких підстав має визначатись саме Законом*, оскільки цей Закон має бути базовим у відповідній сфері. Водночас, як вже за-

значалось, передбачений у проекті обсяг підстав обмеження права на свободу мирних зібрань є недостатнім, а чинне законодавство таких підстав практично не встановлює.

8. У ч. 2 ст. 22 проекту передбачено можливість "... відмови у проведенні мирного заходу" в судовому порядку також в умовах надзвичайного чи воєнного стану, введеного в Україні або в окремих її місцевостях. У зв'язку з цим, варто врахувати, що у випадку введення надзвичайного (так само як і воєнного) стану право на свободу мирних зібрань обмежується відповідним Указом Президента України, затвердженим Верховною Радою України (у тексті такого указу вказується вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини та громадянина, які тимчасово обмежуються, і строк, на який вводиться відповідний режим). Саме такий порядок впливає з ч. 2 ст. 64, п. 31 ч. 1 ст. 85, п. п. 20 і 21 ч. 1 ст. 106 Конституції України, а також законів України "Про правовий режим надзвичайного стану" та "Про правовий режим воєнного стану". Варто звернути увагу на те, що схожу неконституційну норму містили практично всі законопроекти про мирні збори, які були подані на розгляд до Верховної Ради в минулому. У зв'язку з цим, одразу ж виникає питання про достатню юридичну освіту та фахову підготовку наших законодавців, які допускають такі помилки.

Загалом проект Закону України "Про порядок організації та проведення мирних заходів" від 06 травня 2008 р. № 2450, беззаперечно, потребує доопрацювання, адже його норми не відповідають нормам та вимогам національного й міжнародного права.

На жаль, найближчим часом право на мирні збори залишиться без законодавчого закріплення, що призведе до порушення прав громадян. Як зазначила Уповноважена з прав людини Н.І. Карпачова: "...відсутність достатнього законодавчого забезпечення конституційних прав і свобод громадян призводить до масових та системних порушень цих прав, а інколи і унеможлиблює їх реалізацію"[6, с. 325]. Сьогодні найважливішим завданням слід визнати прийняття такого закону, який би чітко встановлював не лише права, а й конкретні обов'язки громадян та органів влади, що в подальшому унеможливило б порушення прав і свобод людини.

Україна прагне стати рівноправним членом Європейської спільноти. Для цього слід привести національне законодавство до міжнародних стандартів. Зважаючи на те, що Україна є учасницею Європейської конвенції з прав людини та основних свобод, нашій державі необхідно послідовно виконувати свої зобов'язання, одним з яких є забезпечення фундаментального права на свободу мирних зборів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України (із змінами і доп.). – К. : Атіка, 2006.
2. Шукліна Н. Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії і практики) : [монографія] / Шукліна Н. Г. – К. : Центр навч. літ., 2005.
3. Про порядок організації та проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в СРСР : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. № 9306-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v9306400-88>.
4. Правове регулювання свободи мирних зібрань [упоряд. Є. Захаров, В. Яворський]. – Х. : Фоліо, 2005.
5. Про порядок організації і проведення мирних заходів : Проект Закону України від 06 травня 2008 р. № 2450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32431.
6. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н.І. Карпачової. – 2002.