

ПРАВО НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗБОРІВ У МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТАХ ТА ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Олена Власенко,

*ад'юнкт кафедри конституційного та міжнародного права
Київського національного університету внутрішніх справ*

Міжнародне право здійснило величезний вплив на розвиток держав і народів. Протягом усієї історії людства воно не тільки вдосконалювалося разом з розвитком науково-технічного прогресу, а й певною мірою впливало на нього. Крім того, міжнародне право активно впливає безпосередньо на людину, оскільки є одним із джерел цивілізаційного розвитку.

У складних умовах розбудови національної державності, попри протистояння політичних сил і нестабільність соціально-економічної ситуації, Україна однозначно та незмінно стоїть на позиції визнання міжнародних стандартів прав людини і впровадження їх у юридичну практику [1, с. 3].

Для демократичної правової держави, якою є Україна, в сучасних умовах високої міжнародної інтеграції характерне визнання пріоритету норм міжнародного права, насамперед у царині прав людини. Національна нормативна база, безумовно, відчуває вплив норм міжнародного права. Тому проблема взаємодії міжнародно-правових і внутрішньодержавних нормативно-правових актів має не тільки загальнотеоретичне, а й практичне значення, є актуальним питанням сьогодення.

Проблема імплементації міжнародних договорів традиційно досліджувалася в науці міжнародного права. З означеної тематики відомі праці таких юристів-міжнародників, як О. Анісімов, М. Антонович, І. Біщенко, М. Буроменський, В. Буткевич, А. Гавердовський, В. Гаврилов, Л. Гусейнов, В. Денисов, М. Дженіс, А. Дмитрієв, В. Євінтов, О. Зайчук, Н. Захарова, Г. Ігнатенко, В. Каргашкін, І. Лукашук, С. Марочкін, Д. Мердок, Н. Миронов, А. Норгарда, О. Прагнюк, В. Семенов, А. Стремоухов, Г. Тункін, С. Черниченко, М. Ентін та ін.

Що стосується загальнотеоретичних аспектів реалізації державами міжнародно-правових зобов'язань з прав людини, то є лише поодинокі спроби досліджень у роботах С. Зівса, П. Недбайла, В. Опришка, П. Рабіновича, Н. Раданович, Ю. Тихомірова, С. Федика та ін.

Метою цієї статті є теоретико-правовий аналіз міжнародних нормативно-правових актів, що закріплюють право на свободу мирних зборів, а також питання їх імплементації у національне законодавство.

Для кращого розуміння природи права на свободу мирних зборів слід розглянути історичні прояви його розвитку.

Право збиратися мирно в різноманітні історичні періоди тривалий час не визнавалося. Держави з абсолютною монархією перешкоджали тому, щоб піддані створювали громадські організації або мирно збиралися для обговорення політичних питань. Девізом абсолютизму є відоме правило: «розділяй і володарюй». Розрізнені та необ'єднані особи, не пов'язані між собою відчуттям взаємної підтримки, є зручним матеріалом для абсолютної монархії, яка не може допустити існування самостійних громадських об'єднань, що мають свої власні цілі, незалежні від волі держави.

До епохи буржуазних революцій законодавчого закріплення природних прав людини не відбувалося, не було закріплено і право на мирні збори.

Англія, що не зазнала рецесії римського права, ґрунтуючись на Великій Хартії Вольностей (1215 р.), зберегла недоторканим протягом своєї історії право зборів і союзів (не стільки право, як фактичну можливість) [2, с. 308–309]. Однак, незважаючи на відсутність спеціального закону, який би регулював свободу мирних зборів, в Англії діяв ряд судових прецедентів. Зокрема, не створювалися конкретні правила та вимоги до проведення мирних зборів, проте існували судові обмеження та відповідальність.

Характерною ознакою й унікальним досягненням епохи буржуазних революцій є визнання природних прав людини і, як наслідок, закріплення ідеї народовладдя, про що йдеться у французькій Декларації прав людини та громадянина 1789 р., Білі про права 1789–1791 рр. США, а пізніше в Конституції Франції від 03.09.1791 р., де значно ширше, ніж у Декларації, представлений пе-

релік політичних прав і свобод, зокрема свобода громадян збиратись у громадських місцях, зберігаючи спокій, без зброї, дотримуючись поліцейських законів [3, с. 19].

Після закінчення Другої світової війни світова громадськість заклала фундамент для захисту прав і свобод особи, а також забезпечення механізму їх реалізації, створивши у 1945 р. Організацію Об'єднаних Націй (далі – ООН). У результаті діяльності ООН з'явилося багато міжнародних документів, основні з яких закріплюють право на свободу мирних зборів. Якщо розглянути їх в сукупності, то можна виділити певну ієрархію та різноманітність відповідно до призначення. Так, першу групу складають декларативні акти, що включені в резолюції Генеральної Асамблеї ООН: Загальна декларація прав людини (1948 р.); Декларація про захист від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність людини видів поведінки та покарання (1975 р.); Декларація про ліквідацію всіх форм нетерпимості та дискримінації на ґрунті релігії та переконання (1981 р.) тощо.

Другу групу визначають акти, обов'язкові для виконання країнами-учасниками: Міжнародний пакт про громадські та політичні права (1966 р.); Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.); Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.) та ін.

До третьої групи входять міжнародні акти, що мають рекомендаційний характер, роз'яснюють і деталізують положення конвенцій та договорів: Мінімальні стандартні правила поведінки з ув'язненими (1955 р.); Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються здійснення правосуддя по відношенню до неповнолітніх (1984 р.) тощо.

Зазначений поділ на групи має як теоретичне, так і практичне значення для розуміння вказаних актів, їх співвідношення з національною правовою системою.

Слід зазначити, що Загальна декларація прав людини (1948 р.) стала першим і найважливішим документом у галузі закріплення та захисту прав людини, у тому числі права на свободу мирних зборів (ст. 20). Прийнята як стандарт, до якого повинні прагнути всі народи і всі держави, сьогодні вона є основоположним документом у сфері прав і свобод людини. Загальна декларація з прав людини слугує моделлю при підготовці різними державами власних конституцій, законів, інших нормативних актів. Майже 90 конституцій країн світу, що прийняті після 1948 р., мають перелік фундаментальних прав, закріплених у Декларації. Не стала винятком і Україна, яка визнала міжнародні стандарти у галузі прав людини та закріпила їх в Основному Законі (1996 р.), надавши їм найвищої юридичної сили.

До міжнародно-правових актів, що закріплюють право на свободу мирних зборів,

відноситься також і Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.), ст. 21 якого проголошує тезу: «Визнається право на мирні збори». У документі підкреслюється, що держави-учасниці зобов'язуються поважати та забезпечувати всім особам, які перебувають на їх території, права та свободи, без поділу за расою, кольором шкіри, статтю, мовою, релігією, політичними чи іншими переконаннями, національним і соціальним походженням, майновим станом або іншими обставинами.

Європейську Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод (1950 р.) ратифікували більш як 40 країн світу. Серед них і Україна, яка ратифікувала цю Конвенцію 17 липня 1997 р.

Дія Конвенції поширюється більш як на 800 млн чоловік. Ця спільнота функціонує відповідно до мінімальних загальних стандартів у сфері прав людини, дотримання яких контролюється з боку Європейського Суду з прав людини.

У Конвенції (ст. 11) зазначено: «Кожна людина має право на свободу мирних зборів». Ця свобода є одним із основних прав у демократичному суспільстві, відіграє важливу роль у політичному та соціальному житті будь-якої країни, у тому числі впливає на діяльність політичних партій, проведення виборів. Європейський Суд з прав людини також підкреслює особливу важливість права на свободу мирних зборів. А тому ним та Європейською комісією сформульована низка правових позицій, що розкривають зміст свободи мирних зборів. Це право поширюється як на приватні збори, так і на збори в громадських місцях, передбачає свободу мирних демонстрацій, яка гарантується кожному, хто намагається їх організувати. Європейський Суд зазначає, що право на проведення контрдемонстрацій у демократичному суспільстві не може бути причиною обмеження права на демонстрацію. Разом із тим право на мирні збори передбачає захист від контрдемонстрацій: на думку суддів, учасники демонстрації повинні мати можливість проведення їх без побоювань фізичного насильства з боку супротивників [4, с. 599].

Свобода мирних зборів не відноситься до абсолютних прав і може бути обмежена. Обмеження визнаються можливими, якщо вони встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки та громадського спокою, з метою недопущення заворушень і злочинів, для охорони здоров'я та моралі або для захисту прав і свобод інших осіб (ч. 2 ст. 11 Конвенції України).

Слід зазначити, що одночасно з загальними обмеженнями ст. 11 Конвенції передбачає також додаткові спеціальні обмеження, що стосуються права на свободу мирних зборів відносно осіб, які належать до збройних сил, поліції або адміністративних органів держави.

Однак у практиці Європейського Суду до сьогодні не було скарг, пов'язаних із спеціальним обмеженням свободи мирних зборів. Разом із тим у коментарях до Конвенції акцентується увага на тому, що правомірність, накладених на перелічених осіб обмежень, повинна оцінюватися з точки зору законності мети, наявної соціальної обстановки та відповідності даних заходів [5, с. 107].

Виходячи з правових позицій Європейського Суду, можна зробити декілька висновків. *По-перше*, особа, яка брала участь у незабороненій демонстрації, не може бути звинувачена в тому, що ця демонстрація не носила мирного характеру. *По-друге*, кожен учасник зборів повністю перебуває під охороною ст. 11 Конвенції, якщо його поведінка носить правомірний характер.

Разом із тим Конвенція про захист прав та основоположних свобод не перешкоджає введенню обмежень на політичну діяльність іноземців (ст. 16). У коментарях зазначається, що ця стаття закріплює положення, які носять обмежувальний характер, хоча й не застосовуються країнами-учасниками по відношенню до свободи зборів. Враховуючи характер даних положень, неоднозначне трактування самого поняття «політична діяльність» набуває особливого значення. Генеральна Асамблея ООН в Рекомендації «Про політичні права та положення іноземців» пропонує внести зміни до Конвенції про захист прав та основоположних свобод, які б виключали обмеження щодо діяльності іноземців, передбачені ст. 16 зазначеної Конвенції. Такий підхід знайшов своє відображення і в Конвенції про участь іноземців у житті держави на місцевому рівні, відкритої до підписання 5 лютого 1992 р., де був закріплений обов'язок держав-учасниць гарантувати іноземцям, які перебувають на законних підставах на їх території, право на свободу мирних зборів на тих самих умовах, що й громадянам країни. Метою цієї Конвенції є поступове надання дійсних громадянських прав іноземцям.

Слід зазначити, що питання надання іноземцям певних політичних прав, зокрема права на свободу мирних зборів, є актуальним для правового розвитку України. Адже ст. 39 Конституції України закріплює право збиратися мирно без зброї та проводити збори, мітинги, походи і демонстрації виключно для громадян України. Проте у ст. 26 Конституції України зазначено: «Іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України». З цього приводу серед правознавців ведеться дискусія, розв'язання якої можливе за умови введення національного законодавства України до норм і стандартів міжнародного права.

Серед нових документів, прийнятих на початку XXI ст., доцільно згадати Хартію основних прав Європейського Союзу (2000 р.), в якій проголошено право кожної людини на мирні збори на всіх рівнях політичного, профспілкового та суспільного життя (ст. 12). Цей документ базується на раніше прийнятих міжнародних нормативно-правових актах у галузі прав і свобод людини, надає їм чіткіше визначення, закріплює механізм їх захисту та реалізації. Його ратифікація Україною є конче необхідною, адже це дозволить адаптувати національну правову систему до стандартів Європейського Союзу.

Розглянуті нами міжнародні нормативно-правові акти, що закріплюють право людини на мирні збори, є відображенням і втіленням верховенства права. Однак їх безпосередня реалізація покладається на державну владу. Саме національне законодавство та система органів державної влади покликані забезпечити особі можливість користуватися її правами. Взаємозв'язок норм національного та міжнародного права носить історично обумовлений характер, що визначається рівнем міжнародних відносин, міжнародного права та внутрішньодержавної правової системи.

Пріоритет норм міжнародного права перед нормами національного права в галузі прав людини не зменшує ролі останніх. Норми міжнародного права встановлюють мінімальний обсяг невідчужуваних прав і свобод людини. Фактичне ж здійснення цих прав і свобод можливе лише за допомогою норм національного права, які повинні передбачати ефективні механізми та процедуру їх реалізації.

На жаль, право на свободу мирних зборів в Україні законодавчо не врегульоване. Вже декілька років у Верховній Раді України знаходиться близько десяти законопроектів з цього питання, проте жоден із них так і не був прийнятий. Зважаючи на високу політичну та громадську активність населення України, прийняття профільного закону, який би регламентував порядок проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, є конче необхідним. Саме вивчення міжнародного досвіду, міжнародної нормативної бази, а також європейської правової традиції є ключовим, для прийняття такого закону, який має відповідати високим вимогам європейської спільноти.

Література

1. *Міжнародний пакт про громадські та політичні права: позиції держави та погляд громадянського суспільства*. – К., 2007.
2. *Дайси А. В.* Основы государственного права Англии. – М., 1907.
3. *Васьковська О. В.* Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007.
4. *Європейський Суд по правам человека: Избр. Док. / Пер. с англ.* – М., 2000. – Т. 1. – 135 с.
5. *Гом'єн Донна.* Короткий путівник Європейською конвенцією з прав людини / Пер. з англ. – Л., 2000.

