**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**РІШЕННЯ**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **27 жовтня 2020 року** | **Київ** | **№ 2960/0/15-20** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Про надання консультативного висновку щодо законопроєкту № 3291** |  |

Вища рада правосуддя розглянула проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо заборони проведення мітингів біля будівель судів» від 30 березня 2020 року, реєстраційний номер № 3291, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Демченком С.О.

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

За результатами розгляду вказаного законопроєкту, керуючись статтею 131 Конституції України, статтями 3, 34 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя

**вирішила:**

1. Затвердити консультативний висновок щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо заборони проведення мітингів біля будівель судів» від 30 березня 2020 року, реєстраційний номер № 3291, внесеного на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Демченком С.О.

2. Надіслати консультативний висновок до Верховної Ради України.

**Голова Вищої ради правосуддя А.А. Овсієнко**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

**Рішення Вищої ради правосуддя**

**27 жовтня 2020 року № 2960/0/15-20**

КОНСУЛЬТАТИВНИЙ ВИСНОВОК

щодо законопроєкту № 3291

1. Проєкт Закону України «Про внесення змін до статті 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо заборони проведення мітингів біля будівель судів» від 30 березня 2020 року, реєстраційний № 3291 (далі – законопроєкт № 3291), внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народним депутатом України Демченком С.О.

Згідно з пояснювальною запискою законопроєкт № 3291 підготовлено з метою викладення положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції, яка б забезпечувала однакове розуміння положень цього Закону та Конституції України, закріплювала єдині підходи до його правозастосування з положеннями частини другої статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Законопроєктом № 3291 пропонується викласти в новій редакції частину третю статті 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема передбачити, що на відстані ближче 50 метрів до приміщень, будівель судів забороняється проведення мітингів, демонстрацій, пікетів, акцій протестів, інших подібних чи аналогічних акцій, встановлення та функціонування наметів, сцен, інших подібних споруд, розміщення та демонстрація плакатів, банерів, прапорів, політичних символів, гучномовців, звуковідтворюючої, світлової чи аналогічної, у тому числі допоміжної апаратури чи приладдя для проведення таких акцій.

Крім того, згідно із законопроєктом № 3291 Служба судової охорони припиняє проведення зазначених акцій чи дій без прийняття будь-яких додаткових рішень чи додаткових вказівок із залученням, за необхідності, представників Національної поліції України або Національної гвардії України.

Розглянувши законопроєкт № 3291, Вища рада правосуддя зазначає таке.

2. Вища рада правосуддя відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» надає обов’язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроєктів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Усі проєкти законів, що стосуються статусу суддів, здійснення правосуддя, процесуальних законів, та загальніше будь-які законопроєкти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи як рекомендація[[1]](#footnote-1).

3. Право на свободу мирних зібрань належить до переліку фундаментальних прав людини. Як відомо, право на свободу мирних зібрань є одним із прав, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція). Вказаний документ ознаменував собою початок створення європейського механізму захисту прав та свобод людини. Зокрема, у пункті 1 статті 11 «Свобода зібрань та об’єднань» Конвенції встановлено, що кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об’єднанняз іншими особами. У наступному пункті визначені підстави для обмеження цих прав, зокрема, 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 або ж для певних категорій осіб, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів.[[2]](#footnote-2)

Статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VІІІ, також визнається право на мирні збори.

У зв’язку з поширенням протестних рухів у світі питання обмеження права на свободу мирних зібрань та практика міжнародних судових органів із цього приводу набули особливої актуальності. Конституція України визначає певні загальні правила щодо можливих обмежень свободи зібрань, але ці правила вимагають подальшого розвитку у національному законодавстві.

Відповідно до Конституції України Україна є демократичною, правовою державою. Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави.

Статтею 5 Основного Закону України встановлено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Відповідно до статті 39 Конституції України громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і 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 чи злочинам, для охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Підстави обмеження свободи мирних зібрань встановлені також у частині другій статті 11 Конвенції. Такі обмеження можуть мати місце, якщо: по-перше, встановлені законом, по-друге, є необхідними у демократичному суспільстві, і по-третє, мають законну мету, зокрема, застосовуються в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб. При цьому частина друга статті 11 Конвенції не перешкоджає запровадженню законних обмежень щодо здійснення цих прав особами, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Зокрема, згідно з рішенням у справі «Вєрєнцов проти України» заявник поскаржився, що його право на свободу мирних зібрань було обмежено, а його арешт на три доби – необґрунтованим. Парламентом України і досі не введено в дію жодного закону, який би регулював проведення мирних демонстрацій, хоча Конституція України вимагає, щоб такий порядок було встановлено законом. Європейський суд з прав людини наголошує на необхідності невідкладного заповнення законодавчої прогалини щодо регулювання свободи мирних зібрань та реформування законодавства й адміністративної практики України для приведення їх у відповідність з висновками Європейського суду з прав людини та вимогами Конвенції[[3]](#footnote-3).

За загальним правилом усі нормативно-правові акти мають відповідати Основному Закону України, покликані розвивати його зміст і забезпечувати ефективне застосування.

Стаття 39 Конституції України є однією з норм, які встановлюють порядок реалізації прав людини і громадянина та їх обмеження. Зазначена норма Конституції України містить вказівку, що визначене положення реалізується внаслідок прийняття спеціальних законів. Вказане узгоджується з вимогами статті 92 Конституції України, яка містить перелік питань та процедур, що регулюються та встановлюються виключно законами України, а саме: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, основні обов’язки громадянина. Системний аналіз вказаних положень Конституції України дає підстави для висновку, що наявність у тексті Конституції формулювань «у порядку, встановленому законом», «у випадках, встановлених законом», «встановлюється законом» та інших є процесуальним аспектом її прямої дії та вказує на можливість деталізації первинних положень з метою врегулювання порядку їх реалізації. Отже, пряма дія норм Конституції України у процесуальному аспекті є її юридичною властивістю, що полягає в можливості деталізації її матеріальних положень з метою встановлення порядку їх реалізації та забезпечується шляхом прийняття спеціальних законів, що передбачено виключно в Конституції України.

У демократичній, правовій державі не може бути встановлений різний порядок проведення мирних зібрань залежно від їх організаторів та учасників, мети і місця, форми тощо. Отже, стаття 24 Конституції України у взаємозв’язку з її частиною першою статті 35, частиною першою статті 39 зобов’язує державу створювати єдині правові механізми, що регулюють проведення громадянами, громадськими або релігійними організаціями, іншими суб’єктами права публічних мирних зібрань релігійного та нерелігійного характеру. Такі зібрання мають проводитися після завчасного сповіщення відповідними суб’єктами права органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування.[[4]](#footnote-4)

Окрім цього, аналіз застосування законодавства зарубіжних країн (СНД, Європи та інших) свідчить, що законодавство цих країн регламентує порядок проведення масових заходів, передбачає права й відповідальність обох сторін за проведення таких заходів у межах закону та визначає порядок звернення до місцевих органів влади і отримання дозволу на проведення відповідних акцій. Зокрема, чітко регламентовані дозволені межі проведення мітингів, демонстрацій, пікетів, акцій протестів біля судів, адміністративних будівель державних органів тощо.

4. Слід зазначити, що незалежність судової влади є головною умовою забезпечення верховенства права, ефективного захисту прав і свобод людини та громадянина, юридичних осіб, інтересів суспільства й держави. Принцип незалежності суддів визначається Конституцією України і законами України.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права, визначає систему судів загальної юрисдикції, статус професійного судді, присяжного, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування і встановлює систему і загальний порядок забезпечення діяльності судів та регулює інші питання судоустрою і статусу суддів. Зокрема, відповідно до статті 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і має наслідком відповідальність, установлену законом.

З огляду на викладене Вища рада правосуддя підтримує ідею необхідності закріплення єдиних підходів щодо реалізації права на мирні зібрання та їх обмежень, оскільки ця необхідність спрямована, з одного боку, на недопущення обмеження цього права, а з іншого – на протидію зловживанням цим правом, оскільки найважливішим обов’язком держави є створення необхідних механізмів та процедур, що дають змогу забезпечити реальне здійснення свободи зібрань. Крім того, оскільки правові основи забезпечення незалежності суддів мають бути комплексними, унормування зазначених процесів дасть змогу дотриматись принципу незалежності суддів, що унеможливить незаконний вплив і втручання у їхню діяльність та тиск на суддів.

Однак слід зазначити про необхідність дотримання балансу між правом на свободу мирних зібрань та допустимістю втручання в таку свободу і її обмеження, адже ігнорування таких деталей, як підстави заборони мирних зібрань, попередження влади про мирне зібрання, час, за який має бути здійснено таке попередження, може призвести до неоднозначного застосування норм законодавства.

На думку Вищої ради правосуддя, на законодавчому рівні має бути детально передбачений механізм, що регулює проведення мирних зібрань, мітингів, демонстрацій, пікетів, інших подібних чи аналогічних акцій біля будівель судів, завчасного повідомлення про проведення таких заходів з обов’язковим визначенням органу, який має бути повідомлений про їх проведення, отримання дозволу на проведення відповідних акцій тощо.

Такий предмет регулювання має бути врегульований у спеціальному законі, який повинен відповідати основним засадам Конституції України, Конвенції, а також враховувати норми, визначені іншими законодавчими актами.

Відповідно до загальних вимог нормотворчої техніки проєкти законів та нормативно-правових актів мають раціонально, адекватно врегульовувати суспільні відносини; правові норми, які вони містять, повинні бути стислими, чіткими і недвозначними та узгоджуватися з нормами інших законодавчих актів.

**З огляду на викладене Вища рада правосуддя підтримає законопроєкт № 3291 за умови врахування вказаних пропозицій і зауважень.**

1. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи

   щодо судової ради на службі суспільства, пункт 87. [↑](#footnote-ref-1)
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ратифікована Законом України від 17 липня 1997 року  № 475/97-ВР), стаття 11. [↑](#footnote-ref-2)
3. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Вєрєнцов проти України» від 11 квітня 2013 року пункти 55, 95. [↑](#footnote-ref-3)
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п’ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 8 вересня 2016 року  [№ 6-рп/2016](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6-pn-2016.pdf), абзаци другий, третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини. [↑](#footnote-ref-4)