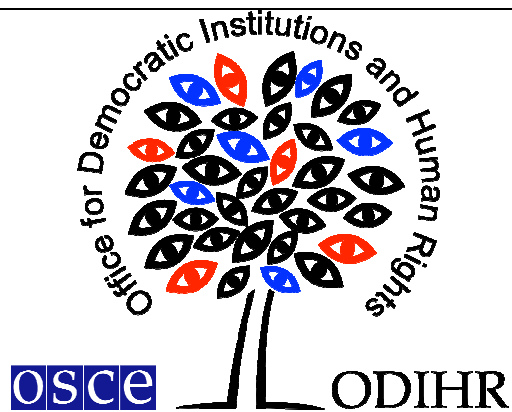


Варшава, 10 лютого 2014 року

Opinion-Nr.: GEN -UKR/244/2014 [RJU]

www.legislationline.org



ВИСНОВОК

ЩОДО

ЗАКОНІВ ПРО ВНЕСЕННЯ ПОПРАВОК ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ, УХВАЛЕНИХ 16 СІЧНЯ 2014 РОКУ

Підготовлено на основі неофіційного перекладу Законів на англійську мову

Висновок підготовлено за участі

- П. Ніни Беляєвої, Група експертів ОБСЄ/БДПЛ з питань свободи мирних зібрань**
- П. Девіда Голдбергера, Група експертів ОБСЄ/БДПЛ з питань свободи мирних зібрань**
- П. Ніла Джармена, Група експертів ОБСЄ/БДПЛ з питань свободи мирних зібрань**
- П. Муатар Хайдарової, Група експертів ОБСЄ/БДПЛ з питань свободи мирних зібрань**

та

Офісу Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ

Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw ph. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

ЗМІСТ

- I. ВСТУП**
- II. ОБСЯГ АНАЛІЗУ**
- III. РЕЗЮМЕ**
- IV. АНАЛІЗ І РЕКОМЕНДАЦІЇ**
 - 1. Міжнародні стандарти у галузі прав людини**
 - 2. Поправки, що стосуються свободи мирних зібрань**
 - 2.1. Свобода мирних зібрань і відповідальність за порушення «встановленого порядку»*
 - 2.2. Звільнення від кримінальної відповідальності за порушення закону, вчинені під час мирних зібрань*
 - 2.3. Обмеження на носіння масок та одностроїв під час зібрань*
 - 2.4. Свобода мирних зібрань і встановлення тимчасових конструкцій*
 - 2.5. Свобода мирних зібрань і блокування доступу до об'єктів власності*
 - 2.6. Свобода мирних зібрань і колони транспортних засобів*
 - 3. Поправки, що стосуються переважно свободи слова**
 - 3.1 Криміналізація наклепу*
 - 3.2 Криміналізація «екстремістської діяльності»*
 - 3.3 Вимога щодо реєстрації провайдерів інформаційного контенту*
 - 3.4 Несанкціоноване втручання та поширення державної інформації*
 - 3.5 Доступ до Інтернету*
 - 3.6 Про збирання та використання «матеріалів явно образливого характеру»*
 - 3.7 Положення щодо звільнення членів Національної ради з питань телебачення та радіомовлення України*
 - 4. Поправки, що переважно стосуються свободи об'єднань**
 - 5. Поправки, що переважно стосуються права на справедливий суд**
 - 5.1 Положення про «неповагу до суду»*
 - 5.2 Про заочне кримінальне провадження*
 - 6. Зміни до Регламенту Верховної Ради України, що стосуються депутатської недоторканності**

Додаток 1: Перелік законів, ухвалених 16 січня 2014 року

Додатки 2 – 9: Закони, ухвалені 16 січня 2014 року, суміжні закони та документи
(Додатки 2-9 складають окремий документ)

I. ВСТУП

1. 16 січня 2014 року Верховна Рада України ухвалила, за прискореною процедурою, закон, що вносить поправки до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян, а також низки інших змін до важливих законодавчих актів. Цей пакет законів передбачав внесення поправок, зокрема, до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу, Кримінального процесуального кодексу, закону «Про громадські об'єднання», Податкового кодексу, законів «Про міліцію» та «Про Службу безпеки України», а також до кримінального, господарського та цивільного процесуального законодавства й законодавства про телекомунікації та захист інформації. Наступного дня Президент підписав ці закони, що відтак набули чинності.
2. 21 січня 2014 року Голова Комітету ВРУ з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин надіслав Директору ОБСЄ/БДППЛ офіційного листа із проханням надати правовий висновок щодо законів, ухвалених 16 січня 2014 року (перелік законів див. у Додатку 1).
3. 23 січня 2014 року Директор ОБСЄ/БДППЛ відповів на прохання Голови Комітету ВРУ з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин, підтвердивши готовність експертів Бюро підготувати правовий висновок щодо відповідності зазначених законів зобов'язанням країн-учасниць ОБСЄ та міжнародним стандартам у галузі прав людини.
4. 28 січня 2014 року, внаслідок низки протестів проти ухвалених законодавчих актів як в Україні, так і за її межами, Верховна Рада вирішила скасувати закони, ухвалені 16 січня 2014 року, за винятком закону України № 731-VII «Про внесення змін до Закону України "Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань"». 31 січня 2014 року Президент України підписав закон про втрату чинності цих законів.
5. У подальшому обміні листами з ОБСЄ/БДППЛ Голова Комітету ВРУ з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин підтвердив, що незважаючи на нові обставини, Комітет волів би отримати Висновок ОБСЄ/БДППЛ щодо зазначених законів. Так, у своєму листі від 5 лютого 2014 року, голова Комітету зауважив, зокрема, що у Верховній Раді було зареєстровано декілька законопроектів, які містять положення, близькі до положень скасованих законів, і можуть бути розглянуті та підтримані Парламентом.
6. Цей Висновок підготовлено у відповідь на листи Голови Комітету ВРУ з питань прав людини, національних меншин та міжнаціональних відносин від 21 січня та 5 лютого 2014 року. У його підготовці брали участь члени Групи експертів ОБСЄ/БДППЛ з питань свободи зібрань та Офісу Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ. Важливу і корисну роль в укладанні Висновку відіграли консультації з фахівцями Європейської комісії за демократію через право Ради Європи (далі – Венеціанська комісія).

II. ОБСЯГ АНАЛІЗУ

7. Підготовлений Висновок стосується виключно законів, ухвалених 16 січня 2014 року, які було надано для аналізу. Відтак, маючи обмежений об'єкт аналізу, Висновок не є повним і всебічним оглядом ані всіх змін і поправок до законів, ухвалених в Україні останніми місяцями, ані цілої законодавчої бази України з ключових питань прав людини і основоположних свобод, як от свобода мирних зібрань, свобода об'єднань, свобода слова та право на справедливий суд.
8. У Висновку піднято ключові невирішені та проблемні питання. Надані рекомендації базуються на міжнародних стандартах у галузі прав людини, що містяться у міжнародних угодах, ратифікованих Україною, та взятих нею на себе зобов'язаннях у межах ОБСЄ.
9. Висновок підготований на основі неофіційного перекладу законів, що додається до цього документу в Додатках 2-8. Відтак, можливі неточності, пов'язані з перекладом.
10. З огляду на вищевикладене, ОБСЄ/БДПЛ має зазначити, що цей Висновок жодним чином не обмежує змісту та не применшує значення будь-яких письмових або усних рекомендацій чи коментарів стосовно законодавства та державної політики України у відповідних сферах, що їх ОБСЄ/БДПЛ може зробити в майбутньому.

III. РЕЗЮМЕ

11. Перш за все, ОБСЄ/БДПЛ вітає рішення Верховної Ради скасувати більшість законів, ухвалених 16 січня 2014 року. В цьому зв'язку, Бюро зазначає, що значна кількість положень тих законів не відповідає ключовим міжнародним стандартам у галузі прав людини. Йдеться, зокрема, про положення щодо свободи мирних зібрань, свободи слова, свободи об'єднань на права на справедливий суд.
12. Зокрема, ухвалені 16 січня зміни до законодавства, особливо розглянуті у цілісності й сукупності, могли б суттєво обмежити, серед іншого, спроможність громадян організувати громадські зібрання у той спосіб і в тому місці, які обрали організатори зібрання; порушення передбачених ними повних заборон могло б призвести до застосування надмірно суворої санкції. Інші поправки значно обмежили б діяльність організацій, що отримують фінансування з іноземних джерел, роботу ЗМІ та можливість громадян, які воліють реалізувати своє право на свободу слова, зробити це в мережі Інтернет і поза нею. З метою забезпечити повну відповідність положень законів, що стосуються зазначених та суміжних питань, у тому числі законодавчих ініціатив у цій сфері, що можуть бути висунуті в майбутньому, зобов'язанням України у межах ОБСЄ та міжнародним стандартам ОБСЄ/БДПЛ рекомендує таке:
 - А. Забезпечити, аби в майбутньому важливі закони, що передбачають внесення численних змін до законодавчих актів, які стосуються прав людини та основоположних свобод, ухвалювалися б виключно після серйозного вивчення й належних консультацій з усіма зацікавленими сторонами у такі терміни, що уможливили б глибокий і ретельний розгляд усіх відповідних положень; [параграф 18]

Б. Забезпечити виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі *Веренцов проти України* та чітко врегулювати порядок проведення зібрань в Україні, уникаючи внесення будь-яких змін до законів, що запроваджували б непропорційне покарання за недотримання такого порядку; [параграфи 32-33]

В. Визначити у тексті Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань», що звільнення від відповідальності не поширюється на випадки вчинення кримінальних дій посадовими особами, особливо на випадки катування, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження; [параграф 39]

Г. Уникати змін до законодавства, що передбачають загальну і повну заборону щодо проведення зібрань, зокрема на певні місця проведення зібрань, носіння масок чи форменого одягу, встановлення тимчасових конструкцій та звукового обладнання, блокування об'єктів державної чи приватної власності, руху в автоколонах, що вимагає отримання спеціального дозволу державних органів та передбачає суворе й непропорційне покарання за порушення; [параграфи 47, 55, 61 та 65-66]

Д. Забезпечити недопущення змін до законодавства, які передбачають обмеження доступу до мережі Інтернет як покарання за певні порушення вимог закону, а також запровадження належної диференціації та пропорційності санкцій за такі порушення; [параграф 110]

Е. Уникати використання у кримінальному законодавстві нечітких термінів на кшталт «явно образливий», «зухвала зневага» або «вплив у будь-який інший спосіб» на працівників правоохоронних органів та суддів; [параграфи 113-114]

Є. Утриматись від запровадження законодавчих норм, що уповноважують компетентний орган звільняти членів Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, але не зазначають конкретних підстав і обставин, за яких це може бути дозволено; [параграф 117]

Ж. Виключити, в принципі, будь-які положення, що визначають певні об'єднання як «іноземних агентів» та передбачають для них обтяжливі вимоги щодо реєстрації та подання звітності, а також суворі санкції за їх невиконання; [параграф 127]

З. Переглянути норми щодо неповаги до суду та гарантувати, у разі запровадження таких норм до Кримінального процесуального кодексу, досягнення правильного балансу між забезпеченням належного відправлення правосуддя та захистом прав людини й основоположних свобод; [параграф 132]

И. У разі запровадження у законодавство положень про заочне кримінальне провадження, передбачити одночасне ухвалення положень, що вимагають ужиття додаткових заходів для належного повідомлення підозрюваних чи обвинувачених та обов'язкового призначення адвоката, а також встановлюють право заочно засудженої особи вимагати повторного судового розгляду; [параграфи 136-137] та

І. Уникати змін до Регламенту Верховної Ради, здатних спростити та прискорити порядок зняття депутатської недоторканності [параграф 144].

IV. АНАЛІЗ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Міжнародні стандарти у галузі прав людини

13. Автори цього Висновку проаналізували закони, ухвалені 16 січня 2014 року, з точки зору їх сумісності з відповідними міжнародними стандартами у галузі прав людини та зобов'язаннями країн-учасниць ОБСЄ. Основними міжнародними угодами в галузі прав людини, що діють в Україні, є Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (далі – «Європейська конвенція»)¹, та Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (далі – «Міжнародний пакт»)². Обидва документи захищають основні права людини, як то: свобода мирних зібрань, свобода об'єднань, свобода слова, право на справедливий суд тощо.
14. До того ж, Україна як країна-учасниця ОБСЄ зобов'язалась дотримуватися широкого кола зобов'язань у галузі людського виміру, що стосуються захисту прав людини й основоположних свобод, а також демократичних принципів як таких. Зобов'язання в межах ОБСЄ, маючи безпосереднє відношення до зазначених вище основних прав людини, також передбачають конкретніші гарантії щодо вільних і незалежних ЗМІ та базових елементів демократичної держави.³
15. У подальших рекомендаціях автори, у міру необхідності та доцільності, посилатимуться також на інші документи, що не мають зобов'язальної юридичної сили, зокрема, на Керівні принципи ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії зі свободи мирних зібрань⁴, основні рекомендації Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ, рекомендації Комітету міністрів Ради Європи, загальні коментарі Комітету ООН з прав людини.
16. Варто зазначити, що прагнучи своєчасно підготувати цей Висновок та зважаючи на надзвичайно технічну природу низки розглянутих положень, БДПЛ не мало змоги детально проаналізувати кожен зміну до законодавства, передбачену законами від 16 січня. Відтак автори вирішили зосередитись у своїх коментарях на декількох ключових питаннях, що викликали особливе занепокоєння. Той факт, що якимсь положенням не дістало зауваження чи коментарів у цьому Висновку, не слід сприймати як підтримку такого положення з боку БДПЛ.
17. Основну увагу в цьому Висновку приділено змісту аналізованих законів. Водночас варто зазначити, що швидкість, з якою Верховна Рада ухвалила ці

¹ Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод, набула чинності 3 вересня 1953 року. Україна ратифікувала Конвенцію 11 вересня 1997 року.

² Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (ухвалений Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН №2200А (XXI) від 16 грудня 1966 року). Україна ратифікувала цей Пакт 12 листопада 1973 року.

³ Див. огляд зобов'язань ОБСЄ в галузі людського виміру в посібнику БДПЛ «Зобов'язання в галузі людського виміру», 2-е видання, наявне за адресою: <http://www.osce.org/odihr/elections/76894>. Див. зокрема, Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ 1990 року, п. 5.16 (щодо прав на справедливий суд), п.п. 9.1, 10.1 та 10.2 (щодо свободи вираження поглядів та інформації), п. 9.2 (щодо свободи мирних зібрань і демонстрацій) та п. 9.3 (щодо права на об'єднання). Зобов'язання в галузі демократії викладено у Паризькій хартії для нової Європи 1990 року та Додатковому документі, що вводить у дію певні положення Паризької хартії для нової Європи. Конкретні зобов'язання щодо свободи ЗМІ викладено у Заключному акті Гельсінської Конференції з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року та у Підсумковому документі Віденської зустрічі 1989 року, пп. 34-36 тощо.

⁴ Керівні принципи ОБСЄ/БДПЛ – Венеціанської комісії зі свободи мирних зібрань, (2-е видання), («Керівні принципи зі свободи мирних зібрань») наявні за адресою: <http://www.osce.org/odihr/73405>.

численні та складні зміни до законодавства, не відповідає ключовим зобов'язанням в межах ОБСЄ щодо демократичного законотворчого процесу. Закони було ухвалено 16 січня 2014, лише декілька днів потому, як останні з відповідних законопроектів було зареєстровано у Верховній Раді. Тут варто було б повторити, що, відповідно до зобов'язань у межах ОБСЄ, законодавство має ухвалюватися «в результаті відкритого процесу, що відбиває волю народу або безпосередньо, або через обраних ним представників» (Документ Московської наради НБСЄ 1991 року, п. 18.1). Зважаючи на короткий період часу між реєстрацією останніх законопроектів і їх ухваленням Верховною Радою, виникають сумніви щодо належного дотримання цього принципу у цьому випадку.

18. Властиво, що саме законодавство, яке впливає на широкий спектр прав людини й основоположних свобод, має бути предметом ґрунтовного обговорення, як у парламентських комітетах, так і в процесі консультацій з громадськістю. Відтак, автори наполегливо радять, аби в майбутньому такі важливі закони, що передбачають внесення численних змін до багатьох чинних законодавчих актів, ухвалювалися б виключно після серйозного вивчення й належних консультацій з усіма зацікавленими сторонами у такі терміни, що уможливлювали б глибокий і ретельний розгляд усіх відповідних положень.

2. Поправки, що стосуються свободи мирних зібрань

2.1 Свобода мирних зібрань і відповідальність за порушення «встановленого порядку»

19. Стаття 11 Європейської конвенції, Стаття 21 Міжнародного пакту та п. 9.2 Документу Копенгагенської наради захищають свободу мирних зібрань. Відповідно до п. 2 Статті 11 Європейської конвенції, будь-які обмеження цього права мають бути встановлені законом і необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту праці і свобод інших осіб.
20. За нормами міжнародного права у галузі прав людини, обмеження свободи зібрань, об'єднань та слова/вираження поглядів мають бути передбачуваними та придатними до належного виконання, тобто сформульованими з достатньою точністю, аби дозволити особі регулювати власну поведінку.⁵ Рівень точності, необхідної для національного законодавства – що в будь-якому разі не може бути передбаченим для всіх можливих випадків – залежить, значною мірою, від змісту відповідного нормативного акту, сфери його регулювання, кількості й статусу осіб, що підпадають під таке регулювання.⁶

⁵ Див. *Sunday Times v. the United Kingdom*, рішення ЄСПЛ від 26 квітня 1979 року, справа no. 6538/74, п. 49; *Larissis and Others v. Greece*, рішення ЄСПЛ від 24 лютого 1998 року, справи no. 23372/94, 26377/94 та 26378/94 п. 40; *Hashman and Harrup v. the United Kingdom*, рішення ЄСПЛ від 25 листопада 1999 року, справа no. 25594/94, п. 31, *Rotaru v. Romania*, рішення ЄСПЛ від 4 травня 2000 року, справа no. 28341/95, п. 52; *Maestri v. Italy*, рішення ЄСПЛ від 17 лютого 2004 року, справа no. 39748/98, п. 30.

⁵ Див. *Groppera Radio and Others v. Switzerland*, рішення ЄСПЛ від 28 березня 1990 року, справа no. 10890/84 п. 68; *Kruslin v. France*, рішення ЄСПЛ від 24 квітня 1990 року, справа no. 11801/85, п.п. 24-25; *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine*, рішення ЄСПЛ від 5 травня 2011 року, справа no. 33014/05, п.п. 63-64.

⁶ Там само.

21. На додачу, свободу мирних зібрань захищає Стаття 39 Конституції України, яка дозволяє громадянам проводити збори, мітинги, походи і демонстрації та вимагає завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів 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.
22. Наразі Україна не має спеціального закону щодо мирних зібрань, проте відповідні положення, що регулюють порядок планування та проведення зібрань містяться в інших законодавчих актах, зокрема у Кодексі про адміністративні правопорушення.
23. Розділ 1 Закону «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» передбачає внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення, у тому числі до Статті 185-1 щодо порушення порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.
24. У Статті 185-1 не лише йдеться про порушення «встановленого порядку» організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій їх учасниками, а й зазначається окремо, що порушення полягає також у проведенні названих зібрань поблизу певних об'єктів. Такими об'єктами є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, установи, підприємства, організації, житло чи інше володіння осіб. Зазначене порушення тягне за собою накладення штрафу від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк до десяти діб.
25. Це положення суттєво обмежує спосіб та місце проведення зборів і зібрань. З огляду на перелік заборонених Статтею 185-1 місць, створюється враження, що зібрання, що не відповідають «встановленому порядку», не можуть проводитись у жодному місці біля будь-яких будівель, оскільки наведений перелік включає, по суті, всі види громадських об'єктів та об'єктів приватної власності. Термін «біля» також не є чітко визначеним, а відтак відкриває простір для багатьох різних (і потенційно необгрунтованих) тлумачень.
26. Відповідно до Статті 39 Конституції, яка переважно відображає формулювання Статті 11 Європейської конвенції та Статті 21 Міжнародного пакту, такі обмеження мають бути встановлені законом. Однак в Україні, як зазначив Європейський суд з прав людини (далі – «ЄСПЛ» або «Суд») у справі *Веренцов проти України*, існує, здається, надмірна невизначеність щодо того, яким насправді є передбачений законом порядок втручання у свободу мирних зібрань. Невизначеність обумовлена тим, що Конституція передбачає лише необхідність завчасно сповіщати про проведення зібрань у той час, як, наприклад, Постанова Президії Верховної Ради від 1988 року встановлює порядок, згідно з яким особи, що бажають провести зібрання, повинні отримати попередній дозвіл від місцевої влади, яка має право заборонити такі демонстрації.⁷ Постанова застосовувалась у певних випадках; однак у зв'язку з тим, що вона була винесена до ухвалення Конституції та очевидно не

⁷ Для детальнішого аналізу цього положення див. *Vyarentsov v. Ukraine*, рішення ЄСПЛ від 11 квітня 2013 року, справа no. 20372/11, п. 54 та *Shmushkovych v. Ukraine*, рішення ЄСПЛ від 14 листопада 2013 року, справа no. 3276/10.

відповідає положенню Конституції, виникають сумніви, чи сьогодні є чинним описаний в ній порядок, з огляду на загальний принцип права щодо ієрархії нормативно-правових актів, у тому числі на правило, згідно з яким у разі конфлікту норм права пізніше ухвалений закон має перевагу над ухваленим раніше (лат. *leges posteriores priores contrarias abrogant*).

27. Саме тому Суд ухвалив, що «неможливо встановити, що ‘порядок’, зазначений у Статті 185-1 Кодексу про адміністративні правопорушення, сформульований з достатньою точністю, аби дозволити особам передбачити (у розумних, за даних обставин, межах) наслідки своїх дій.»⁸ Суд також ухвалив, що встановлений місцевою владою порядок організації та проведення демонстрацій у відповідних регіонах видається однаково непередбачуваним, оскільки немає загального акту Парламенту, на який могли б спиратися такі місцеві документи, й українські суди також ставили під сумнів правомірність рішень місцевої влади.⁹
28. Отже, за відсутності належного закону про мирні зібрання в Україні та чітко «визначеного порядку», а також відповідно до правозастосовної практики ЄСПЛ, втручання, встановлене новою Статтею 185-1, хоча і базується на законі, не є достатньо передбачуваним, аби обґрунтовано обмежити свободу мирних зібрань. У такій ситуації особи нестимуть відповідальність за порушення порядку, який не є чітко визначеним у відповідному законі. Як зазначив ЄСПЛ у тому ж рішенні у справі *Веренцов проти України*, таке покарання суперечило б Статті 7 Європейської конвенції, згідно з якою нікого «не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі будь-якої дії чи бездіяльності, яка на час її вчинення не становила кримінального правопорушення згідно з національним законом або міжнародним правом.»¹⁰
29. Більше того, Суд відзначив, що порушення Статей 11 та 7 Європейської конвенції зумовлено «правовою лакуною щодо свободи зібрань, яка залишається в українській системі законодавства вже понад два десятиліття». Відтак Суд наголосив на необхідності термінових і цілеспрямованих реформ українського законодавства й адміністративної практики з метою приведення цього законодавства та практики у відповідність до висновків Суду, а також забезпечення дотримання вимог Статей 7 і 11 Європейської конвенції.¹¹
30. У цьому контексті варто нагадати, що ані Конституція України, ані Стаття 185-1 окремо не розглядають і не регулюють правила спонтанних зібрань. Такі зібрання, організовані у відповідь на поточні події чи обставини, є властивістю здорової демократії та мають бути захищені за умови збереження їх мирного характеру.¹² Отож на додачу до забезпечення більшої ясності й визначеності положень, про які йшлося вище, до Статті 185-1 слід внести окреме виключення щодо спонтанних зібрань.
31. Відносно видів покарання, передбачених Статтею 185-1 зі змінами від 16 січня, Європейський суд з прав людини визначив, що покарання за порушення встановлених порядків у галузі свободи мирних зібрань є втручанням у цю

⁸ Там само.

⁹ Там само.

¹⁰ Там само, п.п. 60-67.

¹¹ Там само, п. 95.

¹² Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, п.п. 128 та 131.

свободу, а відтак має бути пропорційним за своєю природою.¹³ Покарання осіб у вигляді штрафу від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян¹⁴ або адміністративного арешту на строк до десяти діб просто за недотримання встановленого порядку створює ризик непропорційного покарання осіб за те, що, по суті, є незначним адміністративним правопорушенням; крім того, існування мінімального покарання посилює такий ризик.¹⁵

32. Виходячи із вищезазначеного та враховуючи рекомендації, надані у попередніх висновках БДПЛ і Венеціанської комісії щодо проекту закону про мирні зібрання, який все ще знаходиться на розгляді Парламенту, автори радять забезпечити виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі *Веренцов проти України* та чітко врегулювати порядок проведення зібрань. Виконання цих рекомендацій має відбуватись у ході всебічних консультацій з усіма зацікавленими сторонами та у відповідності до міжнародних стандартів, зокрема тих, що викладені у попередніх висновках БДПЛ і Венеціанської комісії.¹⁶
33. До того часу бажано уникати внесення будь-яких подібних змін до Статті 185-1 Кодексу про адміністративні правопорушення або, принаймні, у ході подальшого реформування відповідного законодавства керуватись принципом пропорційності покарання, а також чітко визначити, які конкретні дії тягнуть які (пропорційні) види покарання. Більше того, будь-яке законодавче регулювання мирних зібрань має передбачати легітимність спонтанних зібрань та зважати на параметри, визначені у Статті 39 Конституції України.

2.2 Звільнення від кримінальної відповідальності за порушення закону, вчинені під час мирних зібрань

34. Один із законів, ухвалених 16 січня 2014 року, вносив зміни до тексту Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» (підписаного Президентом України 19 грудня 2013 року). Відповідно до цього Закону, особи, які брали участь у масових акціях протесту, звільнялись від кримінальної відповідальності за свої дії, вчиненні в період з 21 листопада по 26 грудня 2013 року включно (Стаття 1). Інші статті Закону звільняли від покарання осіб, засуджених за вчинення злочинів, передбачених Статтею 1, та регулювали порядок закриття адміністративного провадження, розпочатого у зв'язку зі злочинами, що підпадали під дію цього Закону.
35. Зміни до цього Закону, ухвалені 16 січня, передбачали, що особи, які є підозрюваними або обвинуваченими (підсудними) у вчиненні певних кримінальних злочинів,¹⁷ перелік яких міститься у Статті 1, звільняються від

¹³ Див. *Berladir and Others v. Russia*, рішення ЄСПЛ від 10 липня 2012 року, справа по. 34202/06 п.п. 50 та 54.

¹⁴ Станом на 2014 рік, цій мінімум становить 609 гривень, або близько 52,71 євро, а це означає, що розмір штрафів може сягнути понад 10 тисяч євро.

¹⁵ Див. *Rai and Evans v. United Kingdom*, рішення ЄСПЛ від 17 листопада 1999 року, справи по. 26258/07 та 26255/07, а також у контексті свободи слова, *Patrick Coleman v. Australia*, Комітет з прав людини від 10 серпня 2006 року, ССРР/С/87/D/1157/2003.

¹⁶ Огляд попередніх Висновків ОБСЄ/БДПЛ – Венеціанської комісії щодо свободи мирних зібрань в Україні див. на сайті: <http://www.legislationline.org/topics/country/52/topic/15>

¹⁷ Злочини, передбачені Статтями 109, 122, 161, 171, 185, 194, 259, 279, 289, 293, 294, 295, 296, 341, 342, 343, 345, 348, 349, 365, 376, 382, 386 Кримінального кодексу України.

- кримінальної відповідальності, за умови, що ці злочини були пов'язані з масовими акціями протесту, які розпочалися 21 листопада 2013 року. Розпочаті кримінальні провадження у справах, що підпадають під дію Закону, закриваються.
36. Різниця у Законі від 19 грудня 2013 року та змін, внесених до нього 16 січня 2014 року, полягає у тому, що грудневий закон звільняв осіб від кримінальної та адміністративної відповідальності у зв'язку з їхніми діями під час масових акцій протесту впродовж визначеного періоду часу (Стаття 4), а зміни від 16 січня (Стаття 1) обмежували таке регулювання звільненням від кримінальної відповідальності лише тих осіб, які вже були підозрюваними або обвинуваченими у вчиненні кримінальних злочинів. Більше того (і це стосується обох законів), звільнення, як можна припустити, поширюється не лише на протестувальників, а й на посадових осіб, присутніх під час тих подій, у тому числі на працівників правоохоронних органів. У цьому контексті слід зазначити, що до переліку кримінальних злочинів, наведеного в законі від 16 січня, включено Статтю 122 (умисне середньої тяжкості тілесне ушкодження). Цей перелік також містить злочини, за які передбачено жорсткіше покарання у разі їх вчинення посадовими особами, а саме Статтю 161 (порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань) та Статтю 171 (перешкоджання законній професійній діяльності журналістів) Кримінального кодексу, а також Статтю 365 (перевищення влади або службових повноважень), яка поширюється виключно на посадовців.
37. Відповідно до правозастосовної практики Європейського суду з прав людини щодо Статті 3 Європейської конвенції (заборона катування, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання), коли особа подає скаргу, яка не є необгрунтованою, що вона зазнала неналежного поводження з боку працівників поліції чи іншої посадової особи, яке порушує заборону катування, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання, Держава зобов'язана провести ефективне офіційне розслідування. Таке розслідування має привести до виявлення та покарання винних. В іншому разі, як неодноразово підкреслював Суд, загальна юридична заборона катування, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження або покарання, незважаючи на її фундаментальне значення, буде неефективною на практиці, і в окремих випадках представники Держави зможуть практично безкарно порушувати права осіб, що є залежними від них.¹⁸ Хоча закон не перешкоджає можливості притягнути працівників міліції до цивільної відповідальності, ЄСПЛ встановив, що засіб правового захисту не може вважатися достатнім, якщо він спрямований на відшкодування збитків, радше ніж на виявлення та покарання винних.¹⁹
38. У світлі цього зобов'язання та з урахуванням особливого зобов'язання Держави та її представників виконувати закон та захищати права людини, велике занепокоєння викликає потенційна можливість використання грудневого закону та січневих змін до нього з тим, аби *де факто* вберегти посадових осіб від відповідальності за серйозні порушення, зокрема

¹⁸ Див. *Assenov v. Bulgaria*, рішення ЄСПЛ від 28 жовтня 1998 року, справа no. 24760/94, п. 102, *Labita v. Italy*, рішення ЄСПЛ від 6 квітня 2000 року, справа no. 26772/95 п. 131 та *Tahirova v. Azerbaijan*, рішення ЄСПЛ від 3 жовтня 2013 року, справа no. 47137/07, п.п. 51-61.

¹⁹ Див. *Gladyshev v. Russia*, рішення ЄСПЛ від 30 липня 2009 року, справа no. 2807/04, п. 49.

кримінальні (наприклад, звинувачення у застосуванні сили та інших формах перевищення влади). Не піддаючи сумніву визначену мету обох законодавчих актів, варто підкреслити в цьому контексті, що жодний закон ніколи не повинен звільняти представників держави від кримінального переслідування у випадках, коли їхня поведінка дає підстави для обґрунтованих скарг особи про те, що вона постраждала від серйозного порушення прав людини, зважаючи на особливу відповідальність і підзвітність представників держави перед громадянами. Особливо у випадках жорстокого поводження працівників міліції або перевищення влади чи службових повноважень (передбачених Статтею 365 Кримінального кодексу), звільнення від покарання було б неприйнятною формою безкарності та мало б серйозні негативні наслідки у тому сенсі, що це не утримувало б працівників міліції та інших служб безпеки від вчинення таких дій у майбутньому.

39. Відтак необхідно чітко визначити у тексті Закону України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань», що звільнення від відповідальності не поширюється на посадових осіб, принаймні не в описаних вище випадках, за які вони мають нести покарання в повному обсязі.

2.3 Обмеження на носіння масок та уніформи під час зібрань

40. Статтю 185-1 Кодексу про адміністративні правопорушення доповнено новою частиною 3, що передбачає відповідальність за носіння «масок, шоломів або інших засобів чи способів маскування з метою уникнення ідентифікації особи» під час зібрань, а також за наявність у особи, яка бере участь у такому заході, зброї, вибухових чи легкозаймистих речовин, або «предметів, спеціально пристосованих чи заздалегідь заготовлених для вчинення протиправних дій». Нова норма також забороняє участь у заходах у «форменому одязі, що повторює або схожий на формений одяг працівників правоохоронних органів чи військовослужбовців» без дозволу органів внутрішніх справ (відповідно до змін, внесених до п. 13 частини 1 Статті 10 Закону України «Про міліцію», такий дозвіл надає міліція у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів). Недотримання зазначених заборон тягне за собою накладення штрафу від 150 до 250 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб.
41. Оскільки законодавство в галузі прав людини поширюється лише на мирні зібрання, заборона мати під час таких подій зброю, вибухові, легкозаймисті чи інші небезпечні речовини з боку Держави є цілком легітимною. Однак з метою правової визначеності слід чіткіше сформулювати термін «предмети, спеціально пристосовані чи заздалегідь заготовлені для вчинення протиправних дій», що може охоплювати широке коло предметів, не всі з яких мають неодмінно бути призначені для насильницьких цілей.
42. Що ж до нової норми Статті 185-1 стосовно «масок, шоломів або інших засобів чи способів маскування з метою уникнення ідентифікації особи», а також «форменого одягу, що повторює або схожий на формений одяг працівників правоохоронних органів чи військовослужбовців», то йдеться, по суті про зовнішній вигляд осіб, які беруть участь у мирних зібраннях, а це викликає серйозне занепокоєння з цілої низки причин.

43. Як уже зазначали БДППЛ і Венеціанська комісія у своїх попередніх висновках, особи мають право визначатися щодо власного зовнішнього вигляду, а обмеження такого права вважається порушенням права на свободу вираження та права на особисту ідентичність, які захищені, відповідно, Статтею 10 Європейської конвенції та п.2 Статті 19 Міжнародного пакту та Статтею 8 Європейської конвенції та Статтею 17 Міжнародного пакту.²⁰ Відповідно до Керівних принципів, «формений одяг, [...] не повинен, сам по собі, бути підставою для обмеження свободи мирних зібрань».²¹
44. Дійсно, деякі особи можуть використовувати певні види одягу, на кшталт уніформи чи масок, для приховування своєї особистості з метою уникнення ідентифікації за дії, що можуть служити імовірною причиною арешту. В цьому разі, держава має законні підстави для втручання у свободу мирних зібрань за умови, що таке втручання залишається пропорційним. Водночас, особливо у випадках, коли правоохоронні органи ведуть відео зйомку зібрань або зібрання широко висвітлюються у ЗМІ, особи, що мають виключно мирні та законні наміри, можуть вдягати маски чи аналогічні предмети одягу просто через те, що не бажають бути впізнаними. Більше того, в деяких випадках учасники зібрань можуть одягати маски чи формений одяг з метою донести (частину) повідомлення про сутність і цілі зібрання. Така поведінка, відтак, стає частиною експресивної мети заходу, яка може бути обмежена за дуже виключних обставин.²²
45. У згаданому доповненні до Статті 185-1 законодавець не розрізняє цих різноманітних сценаріїв. Натомість, він запроваджує повну заборону на носіння масок, шоломів, інших форм камуфляжу та форменого одягу, схожого на формений одяг працівників правоохоронних органів, поширюючи заборону також на випадки, коли зазначені предмети одягу використовуються з цілком невинних причин або з метою самовираження. У випадку форменого одягу, зрозуміло, що держава може прагнути уникати плутанини між учасниками зібрань та дійсними працівниками правоохоронних органів, проте розв'язати цю проблему можна у більш ефективний і підхожий спосіб, передбачивши норму про загальну заборону вдавати із себе службових осіб.²³
46. Повна заборона у поєднанні з дозвільним порядком, що зобов'язує учасників завжди звертатися по дозвіл на носіння таких предметів, видаються доволі обтяжливими й такими, що потребуватимуть значних додаткових бюрократичних кроків. Крім того, закон не визначає, за яких обставин надається дозвіл на носіння масок, форменого та подібного одягу.
47. Із вищенаведених причин автори радять утримуватись від загальних заборон на носіння масок, шоломів чи інших видів або засобів камуфляжу з метою уникнення ідентифікації особи, а також повного обмеження на носіння форменого одягу. Будь-яка заборона цих предметів, зонайменше, має враховувати повною мірою всі потенційно мирні та/чи експресивні цілі використання таких предметів одягу.

²⁰ Спільний висновок ОБСЄ/БДППЛ – Венеціанської комісії щодо Закону Республіки Білорусь «Про масові заходи», CDL-AD(2012)006, п. 108.

²¹ Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, п. 97.

²² Детальніший аналіз цих питань можна знайти у Керівних принципах зі свободи мирних зібрань, п. 98.

²³ Така поведінка потенційно може підпадати під дію Статті 353 Кримінального кодексу, що забороняє самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи.

2.4 Свобода мирних зібрань і встановлення тимчасових конструкцій

48. За змінами, ухваленими 16 січня, Статтю 185-1 Кодексу про адміністративні правопорушення доповнено також новою частиною 4, яка забороняє «встановлення без дозволу органів внутрішніх справ для проведення зборів, мітингів, вуличних походів чи демонстрацій або під час їх проведення конструкцій, палаток чи інших малих архітектурних форм, предметів чи конструкцій, що використовуються як сцена, звукопідсилювальної апаратури». Порушення цієї норми карається накладенням штрафу від 250 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративним арештом на строк до п'ятнадцяти діб. Відповідно до змін, внесених до п. 13 частини 1 Статті 10 Закону України «Про міліцію», дозвіл на використання таких конструкцій і споруд під час громадських заходів надає міліція у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів.
49. Зважаючи на обставини, за яких може бути обмежено право на свободу мирних зібрань згідно зі Статтею 39 Конституції України та з нормами міжнародного права (Стаття 11 Європейської конвенції, Стаття 21 Міжнародного пакту та п. 9.2 Документу Копенгагенської наради), слід підкреслити, що таке обмеження, будучи передбаченим у законі, є також необхідним у демократичному суспільстві з причин, викладених у вищезгаданих актах. Як зазначалось у п. 19 цього Висновку, такі обставини включають інтереси національної безпеки, безпеки громадян, та громадського порядку, запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я населення і суспільної моралі, захист прав і свобод інших людей.
50. Повторимо, що мирні зібрання організовуються задля спільних цілей самовираження. Засоби, що використовуються для досягнення спільних цілей самовираження, на зразок звукопідсилювальної апаратури, сцен тощо, також підпадають під захист свободи масових зібрань. Нові норми запроваджують дозвільну систему щодо низки засобів організації зібрань. Це означає, що для використання під час зібрання будь-якої конструкції чи звукового обладнання, будь-то об'єкти короткострокового призначення (наприклад, сцена чи звукопідсилювачі) або потенційно більш довготривалі споруди (наприклад, намети), необхідно отримати попередній дозвіл органів внутрішніх справ. Така вимога суттєво впливає на можливість організувати масштабні зібрання, для яких потрібні сцени, звукопідсилювальна апаратура, щоб донести головну ідею заходу до його учасників і суспільства. Зрештою важливо, щоб учасники масових зібрань могли ефективно спілкуватися та доносити свої ідеї до тих, на кого вони спрямовані – інакше кажучи, були «у полі зору та слуху» цільової аудиторії.²⁴
51. Обмеження на застосування наметів та інших «малих архітектурних форм» означають, що усі довготривалі зібрання можуть відбуватися лише з дозволу органів влади (а оскільки учасники зібрань нерідко спонтанно вирішують подовжити їх тривалість, залежно від нових обставин і подій, це може означати, що зібрання, яке починалось як законне, з часом може перетворитися на незаконне). Так може статися, навіть незважаючи на те, що тимчасові конструкції можуть створювати відносно незначні незручності для третіх осіб.
52. Звичайно, залежно від обставин, сцени та звукове обладнання можуть позначатися на громадському порядку чи на правах і свободах інших осіб,

²⁴ Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, п. 45.

проте у кожному випадку слід окремо й ретельно аналізувати такі обставини. Видається, що не завжди необхідно вимагати отримання дозволу на проведення кожного зібрання, де планується використовувати сцену та/чи звукове обладнання, незалежно від потенційної загрози інтересам громадськості чи правам і свободам інших осіб. Натомість, слід зробити повідомлення про використання таких конструкцій та обладнання частиною загального процесу сповіщення органів влади про проведення зібрання. Повне обмеження на використання таких засобів, яке практично робить кожне масштабне громадське зібрання залежним від дозволу органів внутрішніх справ, є непропорційним, а відтак і невиправданим, обмеженням свободи мирних зібрань.²⁵

53. Питання про використання більш постійних споруд, наприклад, наметів чи «малих архітектурних форм», також безпосередньо пов'язано з ширшим розглядом проблеми тривалості громадських зібрань. У Керівних принципах БДППЛ та Венеціанської комісії зі свободи мирних зібрань визначено, що питання про те, коли чи на якому етапі зібрання вже не можна вважати тимчасовою присутністю (тому що така присутність перевищує рівень толерантності до мирних зібрань з боку органів влади), має бути проаналізовано окремо у кожному випадку, з урахуванням відповідних обставин. Менше з тим, ЄСПЛ встановив критерій, згідно з яким демонстрантам має бути надано достатню можливість висловити свої погляди у присутності (буквально, «в полі зору та слуху») своєї цільової аудиторії.²⁶ Крім того, якщо зібрання спричиняє незначні незручності для інших осіб або ж не спричиняє їх зовсім, органи влади мають застосовувати такий «тест на тимчасовість», що є сумірним і менш суворим.²⁷
54. Нарешті, заборона на використання конструкцій і звукового обладнання під час громадських зібрань без попереднього дозволу органів внутрішніх справ, по суті, надає останнім необмежені дозвільні повноваження. Такі повноваження не узгоджуються з нормами Статті 39 Конституції, яка передбачає порядок сповіщення про проведення зібрань та наділяє правом обмежувати реалізацію права на мирні зібрання лише суд. Крім того, закон чи відповідні підзаконні акти мають чітко виписувати стандарти і критерії щодо встановлення (принаймні, великогабаритних) тимчасових конструкцій у публічних місцях.
55. Із вищенаведених причин автори вважають, що слід уникати повної заборони на використання певного обладнання та конструкцій під час мирних зібрань, оскільки вона являє собою непропорційне втручання в реалізацію прав, передбачених Статтею 11 Європейської конвенції та Статтею 21 Міжнародного пакту.

2.5 Свобода мирних зібрань і блокування доступу до об'єктів власності

56. Законодавчі зміни, ухвалені 16 січня 2014 року, передбачали доповнення Статті 295 Кримінального кодексу України заборонаю на «блокування доступу до житла, будівель, споруд чи іншого володіння осіб, підприємств, установ чи організацій», яке карається обмеженням волі на строк до п'яти років або

²⁵ Див також *Спільний висновок БДППЛ та Венеціанської комісії щодо Закону Республіки Білорусь «Про масові заходи»*, CDL-AD (2012)006, п. 110.

²⁶ Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, п. 45.

²⁷ Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, п. 18.

позбавленням волі на строк від двох до шести років. До того ж, було переглянуто п.2 Статті 341 Кримінального кодексу з метою криміналізувати «блокування будівель чи споруд, що забезпечують діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, з метою перешкоджання нормальній роботі підприємств, установ, організацій». Відповідні дії «караються обмеженням волі на строк до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк».

57. Відповідна норма Статті 36-1 Закону України «Про прокуратуру» тепер встановлює, що прокурор, «обгрунтувавши необхідність захисту інтересів держави, також має право здійснювати представництво інтересів держави в суді у формі звернення до суду з позовами (заявами, поданнями) з метою усунення перешкод у здійсненні права користування державним, комунальним майном чи майном громадських об'єднань».
58. Ці положення, маючи доволі загальне формулювання, потенційно можуть суттєво позначитись на реалізації права на мирні зібрання. В цьому контексті слід пам'ятати, що громадські протести, як і свобода мирних зібрань і в цілому, є настільки ж легітимним способом використання публічних місць, як і більш звичні способи та цілі користування громадськими місцями (наприклад, для пішохідного та транспортного руху).²⁸ Міжнародне право у галузі прав людини захищає лише мирні зібрання, проте термін «мирні» має тлумачитися таким чином, аби поширюватись на дії, що тимчасово перешкоджають, заважають або ускладнюють діяльність третіх сторін.²⁹
59. На практиці вжиття певних пропорційних заходів з метою відрадити осіб умисно блокувати доступ до певних об'єктів власності можна вважати легітимним, проте запровадження кримінальної відповідальності за всі дії з блокування, навіть тимчасового, доступу до громадських і приватних будівель може призвести до криміналізації будь-якого масового зібрання, що відбувається поблизу будівель. Водночас, залежно від обставин, це вплине також і на менші за масштабом зібрання, наприклад, якщо існує лише один під'їзний шлях до конкретної урядової установи, на яку спрямовано повідомлення учасників мирного зібрання.
60. Зокрема, Стаття 295 зі змінами від 16 січня, не визначає ані самого поняття «блокування», ані тривалості такого блокування, необхідного для його кваліфікації як «кримінального». Це означає, що учасників зібрань, які неумисно блокують доступ до будівлі, може бути притягнуто до кримінальної відповідальності, навіть якщо зібрання триває лише декілька годин. Правова невизначеність поняття «блокування» ускладнює для організаторів і учасників зібрань передбачення наслідків своїх дій, потенційно демотивує людей щодо участі, зокрема, в масштабних зібраннях.
61. У цьому контексті варто зазначити, що зміни до Статті 295 Кримінального кодексу та Статті 36-1 Закону України «Про прокуратуру» не передбачають жодних способів оцінювання комунікативних і експресивних аспектів мирних зібрань у порівнянні з будь-якими незручностями, (неумисно) спричиненими блокуванням. Більше того, навіть якщо доступ до будівлі був би заблокований мирним зібранням упродовж тривалого часу, кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення волі аж до п'яти років є вкрай непропорційним

²⁸ Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, п. 20.

²⁹ Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, п. 13.

покаранням за дії, які є більше завданням незручності, аніж злочином. Саме тому нові положення Статті 295 і п.2 Статті 341 Кримінального кодексу України, а також Статті 36-1 Закону України «Про прокуратуру» являють собою необґрунтоване втручання в реалізацію права на мирні зібрання. У подальшому реформуванні системи законодавства слід уникати таких положень.

2.6 Свобода мирних зібрань і колони транспортних засобів

62. Законодавчі зміни, ухвалені 16 січня, передбачають доповнення Статті 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення новою частиною 5, що забороняє рух у колоні в складі більше п'яти транспортних засобів «без узгодження умов та порядку руху з відповідним підрозділом Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечує безпеку дорожнього руху, що спричинило створення перешкод для дорожнього руху». Для осіб, які порушують цю норму, встановлено покарання у вигляді штрафу від 40 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення права керування транспортними засобами на строк від одного до двох років з оплатним вилученням транспортного засобу у його власника чи без такого. Нові положення також запроваджують прискорену процедуру встановлення адміністративної відповідальності для осіб, що вчиняють такі дії, в тому числі зобов'язання повідомити, хто керував транспортним засобом під час вчинення правопорушення.
63. Європейський суд з прав людини завжди наголошував, що Стаття 10 Європейської конвенції щодо свободи вираження поглядів захищає також і форму, в якій ці погляди виражено.³⁰ Це саме стосується і мирних зібрань, коли люди збираються, аби висловити спільні погляди. Насправді, під час громадських зібрань часто використовується масова хода, в тому числі й колони автотransпортних засобів, як спосіб висловити й донести спільну думку.³¹ ЄСПЛ визнав використання автомобілів, що рухаються в колоні, як захищену форму мирного зібрання.³² Тож Статтю 122 слід вважати такою, що потенційно обмежує реалізацію права на мирні зібрання, а таке обмеження (для того, щоб бути виправданим) повинно бути необхідним у демократичному суспільстві для досягнення законної мети, а також мати пропорційний характер.
64. Перш за все, видається сумнівною сама необхідність такого обмеження. Забезпечення громадського порядку та безпеки громадян можна вважати законними цілями, проте важко зрозуміти, яким чином мала кількість автомобілів, про яку йдеться у статті («більше п'яти транспортних засобів») може створити значні перешкоди для дорожнього руху. Навіть якби це було так, перешкоди мали б тимчасовий характер та не перевищували б рівня перешкод, очікуваного під час проведення мирних зібрань, до якого органи влади мають ставитись із певною толерантністю.³³ Вимога щодо отримання

³⁰ Див. *Thoma v. Luxembourg*, рішення ЄСПЛ від 29 березня 2001 року, справа. no. 38432/97, п. 45.

³¹ Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, п. 17.

³² *Barraco v. France*, рішення ЄСПЛ від 5 березня 2009 року, справа no. 31684/05, п. 41.

³³ Див. *Kudrevicius and Others v. Lithuania*, рішення ЄСПЛ від 26 листопада 2013 року, справа no. 37553/05; *Galstyan v. Armenia*, рішення ЄСПЛ від 15 листопада 2007 року, справа no. 26986/03, п.п. 116-117; *Bukta and Others v. Hungary*, рішення ЄСПЛ від 17 липня 2007 року, справа no. 25691/04, п. 37; *Oya*

дозволу держави на проведення кожного такого заходу створила б обтяжливі та надмірно бюрократичні обмеження того способу, який громадяни обрали для публічного самовираження.

65. До того ж, як встановлено у Статті 39 Конституції України та зазначено у Керівних принципах БДПЛ і Венеціанської комісії зі свободи мирних зібрань, законодавчі положення про попереднє сповіщення можуть вимагати від організаторів подати повідомлення про намір провести зібрання, але не повинні вимагати від них звертатись за дозволом.³⁴ Однак зміни до Статті 122 чітко встановлюють таку вимогу щодо дозволу, навіть незважаючи на те, що важко зрозуміти, чому органам влади недостатньо простого повідомлення для підготовки до пропуску автоколон та інших подібних заходів. Кодекс не вимагає від органів влади оперативного реагувати на звернення по дозвіл, що може призвести до зволікань та унеможливити проведення спонтанних зібрань у відповідь на поточні події.
66. Позбавлення права керувати транспортними засобами на строк від одного до двох років або вилучення транспортного засобу у його власника як санкції за порушення норм цієї статті видаються надмірно суворим покаранням лише за створення перешкод для дорожнього руху. Отож нова частина 5 Статті 122 Кримінального кодексу являє собою непропорційне, а відтак і не виправдане, втручання у реалізацію права на мирні зібрання.

3. Поправки, що стосуються переважно свободи слова

3.1 Криміналізація наклепу

67. Відповідно до змін, внесених 16 січня, Кримінальний кодекс України доповнено новою Статтею 151-1 під назвою «Наклеп». Вона передбачає, що «наклеп, тобто умисне поширення завідомо недостовірних відомостей, що ганьблять честь і гідність іншої особи, карається штрафом до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк до двохсот годин, або виправними роботами на строк до одного року».
68. Крім того, п. 2 Статті 151-1 встановлює навіть суворіше покарання за наклеп у творі, що публічно демонструється в засобах масової інформації або в мережі Інтернет, а також вчинений особою, раніше судимою за наклеп. У цих випадках особу має бути покарано штрафом від 50 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від 150 до 240 годин, або виправними роботами на строк до одного року. Найсуворіше покарання передбачено, відповідно до п. 3 зазначеної статті, за наклеп, «поєднаний з обвинуваченням у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину», а саме: виправні роботи на строк від одного до двох років або обмеження волі на строк до двох років.
69. Це положення викликає занепокоєння з огляду на зміст Статті 10 Європейської конвенції, Статті 19 Міжнародного пакту та п. 9.1 Документу Копенгагенської наради ОБСЄ, які захищають свободу вираження поглядів (свободу слова). Обмеження свободи вираження поглядів можуть бути виправданими, лише

Ataman v. Turkey, рішення ЄСПЛ від 5 грудня 2006 року, справа по. 74552/01, п.п. 38-42; та *Barraco v. France*, рішення ЄСПЛ від 5 березня 2009 року, справа по. 31684/05, п. 43.

³⁴ Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, п. 118.

коли вони встановлені законом та є необхідними у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності чи громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб. Іншими підставами є запобігання розголошенню конфіденційної інформації або підтримання авторитету і безсторонності суду (п. 2 Статті 10 Європейської конвенції).

70. Незмінний підхід ЄСПЛ полягає в тому, що необхідні надзвичайно вагомі підстави для виправдання обмежень на політичні виступи, оскільки широкі обмеження, встановлені в окремих випадках, безсумнівно, позначатимуться на повазі до свободи вираження поглядів у відповідній країні в цілому.³⁵ Суд знову підтвердив, що «межі дозволеної критики на адресу уряду є ширшими, ніж на адресу приватної особи чи навіть політика. У демократичній системі дії чи бездіяльність уряду повинні піддаватися ретельному аналізу не лише з боку законодавчої та судової влади, а й з боку громадської думки.»³⁶
71. Щодо питань громадського інтересу, Суд постановив, що держави можуть криміналізувати дії засобів масової інформації і в такий спосіб обмежити право громадян бути поінформованими у питаннях, що становлять загальний інтерес, лише з міркувань підтримання громадського порядку та безпеки, якщо публікації підбурюють до насильства чи розпалюють національну ненависть³⁷; в іншому разі, простий захист репутації особи ніколи не може виправдати дій, що неправомірно перешкоджають громадському обговоренню таких питань, зокрема судових вироків про позбавлення волі. Суд зазначив, що такі санкції неминуче матимуть негативний ефект охолодження суспільної дискусії³⁸.
72. Комітет ООН з прав людини також відзначав, що закони про наклеп (дифамацію) мають готуватися з максимальною уважністю й обережністю, аби запобігти їх використанню на практиці для придушення свободи вираження поглядів.³⁹ Більше того, він заявив, що, принаймні щодо коментарів стосовно громадських діячів, «слід серйозно розглянути можливість відмови від покарання або визнання незаконними неправдивих тверджень, що буди оприлюднені помилково й без злого умислу», зокрема від надмірно суворих мір покарання чи санкцій.⁴⁰ Насправді, Комітет закликав держави розглянути можливість декриміналізації наклепу та застосовувати норми кримінального права лише в найсерйозніших випадках, що в жодному разі не можуть призводити до позбавлення волі.⁴¹ Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ так само наполегливо закликає до декриміналізації наклепу.⁴²

³⁵ Див. *Feldek v. Slovakia*, рішення ЄСПЛ від 12 липня 2001 року, справа по. 29032/95 п. 83, *Karman v. Russia*, рішення ЄСПЛ від 14 грудня 2006 року, справа по. 29372/02, п. 36.

³⁶ Див. *Incal v. Turkey*, рішення ЄСПЛ від 9 червня 1998 року, справа по. 22678/93, п. 54.

³⁷ Див. *Sürek and Özdemir v. Turkey*, рішення ЄСПЛ від 8 липня 1999 року, справи по. 23927/94 та 24277/94, п. 63 та *Erdogdu and Ince v. Turkey*, рішення ЄСПЛ від 8 липня 1999 року, справи по. 25067/94 та 25068/94, п. 54.

³⁸ Див. *Marchenko v. Ukraine*, рішення ЄСПЛ від 19 лютого 2009 року, справа по. 4063/04, п. 52.

³⁹ Комітет ООН з прав людини, *Загальний коментар 34 щодо права на свободу думки та її вираження*, п. 47, наявний за адресою: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

⁴⁰ Там само.

⁴¹ Там само.

⁴² Див., наприклад, Спільну декларацію 2005 року Спеціального доповідача ООН з питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ та Спеціального доповідача ОАД з питань свободи вираження поглядів; див. збірку заяв, наявну за адресою: <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>. Див. також: Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ,

73. Зважаючи на широке застосування нового положення, що, ймовірно, поширюватиметься на обговорення політичних питань і роботу журналістів, а також з огляду на висловлене вище занепокоєння з приводу криміналізації наклепу в цілому, автори радять не повертатися до застосування кримінальної відповідальності за наклеп, якої не існувало в законодавстві України з 2001 року. Наприклад, можливість позбавлення волі за публічне звинувачення іншої особи у вчиненні тяжкого чи особливо тяжкого злочину (п. 3 Статті 151-1) видається зайвою та вкрай непропорційною. Нова стаття Кримінального кодексу не передбачає звільнення осіб від відповідальності, якщо вони вважають, що їхні твердження є правдивими.
74. У цьому контексті слід нагадати, що чимало інших держав-учасниць ОБСЄ та Ради Європи, як от: Вірменія, Боснія і Герцеговина, Кіпр, Естонія, Грузія, Ірландія, Молдова, Чорногорія та Великобританія, – скасували кримінальну відповідальність за наклеп.

3.2 Криміналізація «екстремістської діяльності»

75. Відповідно до законодавчих змін, внесених 16 січня, Кримінальний кодекс України доповнено Статтею 110-1 під назвою «Екстремістська діяльність». Вона забороняє «виготовлення, зберігання з метою збуту чи розповсюдження екстремістських матеріалів» через засоби масової інформації, мережу Інтернет, соціальні мережі, а також їх використання чи демонстрування перед масовим зібранням людей та публічні висловлювання чи заклики екстремістського характеру. Фінансування зазначених дій або інше сприяння їх організації чи здійсненню такої діяльності є також забороненими. Сприяння передбачає надання фінансових та інформаційних послуг, грошових коштів, нерухомості, навчальної, поліграфічної чи матеріально-технічної бази, телефонного, факсимільного чи інших видів зв'язку, за відсутності ознак більш тяжкого злочину.
76. Порушення цієї норми закону тягне за собою накладення штрафу від 200 до 800 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією екстремістських матеріалів. Пункт 2 встановлює суворіше покарання за повторне вчинення тих самих дій (1000-3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеження волі на строк до трьох років, або позбавлення волі на той самий строк, з конфіскацією екстремістських матеріалів).
77. У Примітці до нової статті дано визначення екстремістських матеріалів як «призначених для оприлюднення документів на паперових, електронних чи будь-яких інших носіях, що містять інформацію екстремістського характеру», тобто закликають, обґрунтовують чи виправдовують необхідність планування, організації, підбурювання, підготовки або вчинення дій з метою, серед іншого, насильницької зміни чи повалення конституційного ладу, посягання на територіальну цілісність та суверенітет держави. Водночас, такі протиправні дії включають також «незаконне втручання в діяльність або перешкоджання законній діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, виборчих комісій, громадських об'єднань, їх посадових чи службових осіб».

78. Більше того, у Примітці зазначено, що екстремістські матеріали – це ті, що закликають, обґрунтовують чи виправдовують необхідність розпалювання ворожнечі та ненависті, здійснення масових заворушень, порушення громадського порядку, хуліганських дій та актів вандалізму з мотивів ворожнечі та ненависті, порушення прав, свобод і законних інтересів осіб, а також дискримінацію та пропаганду переваги по відношенню до певних груп.
79. Законодавчі зміни передбачають доповнення частини 10 Статті 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» реченням такого змісту: «Здійснення релігійною організацією екстремістської діяльності заборонено». Водночас, у Законі немає ані визначення екстремістської діяльності, ані чіткого посилання на норми Статті 110-1 Кримінального кодексу.
80. Нові положення, наведені вище, викликають серйозне занепокоєння з точки зору забезпечення права на свободу вираження поглядів та на свободу релігії та віросповідання. Перш за все, необхідно зазначити, що норми права щодо свободи вираження поглядів захищають широкий спектр заяв та інших форм вираження поглядів. Це стосується не лише поглядів, що сприймаються позитивно або вважаються необразливими чи незначущими, але й тих, які ображають, обурюють або непокоять державу чи будь-яку частину населення.⁴³
81. Як уже зазначалося, для того, щоб бути виправданими, обмеження свободи вираження поглядів мають бути встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві для досягнення конкретних цілей (п. 2 Статті 10 Європейської конвенції). У повній відповідності до позиції ЄСПЛ, яка вимагає, щоб закони були точними та передбачуваними, Комісія ООН з прав людини відзначила, що злочини, пов'язані з «екстремістською діяльністю», мають бути чітко визначеними, що унеможливить невиправдане та непропорційне втручання в забезпечення свободи вираження поглядів.⁴⁴ Зважаючи на те, що нові положення поширюються також на висловлювання у мережі Інтернет, необхідно ще раз наголосити, що свобода вираження поглядів має бути забезпечена як в електронних, так і в звичайних засобах інформації.⁴⁵
82. У світлі зазначених принципів, нові положення про екстремістську діяльність викликають серйозне занепокоєння. Заборона насильницької зміни уряду чи повалення конституційного ладу, посягання на територіальну цілісність, недоторканність і суверенітет держави видається цілком легітимною, проте формулювання інших дій, кваліфікованих як «екстремістська діяльність», є надто широким і не відповідає вимогам передбачуваності законодавства, встановленим у Статті 10 Європейської конвенції.
83. Так, незрозуміло, що означає фраза «незаконне втручання в діяльність або перешкоджання законній діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень, виборчих комісій, громадських об'єднань, їх посадових чи службових осіб». Оскільки існує чимало факторів, явищ і подій, що можуть втручатися, умисно чи неумисно, в діяльність урядових і громадських організацій, у тому числі різноманітні форми особистого чи групового протесту, ця норма може охоплювати широкий спектр мирних форм вираження поглядів.

⁴³ Див. *Handyside v. United Kingdom*, рішення ЄСПЛ від 7 грудня 1976 року, справа no. 5493/72, п. 49; пор. також Комітет з прав людини, Загальний коментар 34, п. 11: “Сфера дії пункту 2 поширюється навіть на вираження поглядів, що вважаються дуже образливими.”

⁴⁴ Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар 34, п. 46.

⁴⁵ Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар 34, п. 12.

84. У випадках «екстремізму», які очевидно не пов'язані з намірами вчинити насильницькі дії чи із загрозою їх вчинення, це положення може бути використано для надмірного обмеження свободи вираження поглядів та свободи мирних зібрань. Це саме стосується заборони закликати, обґрунтовувати чи виправдовувати [...] здійснення масових заворушень. Враховуючи величезні штрафи⁴⁶ та можливість позбавлення волі на строк до трьох років, таке широке й нечітке формулювання норми кримінального законодавства може призвести до надмірних, зайвих і непропорційних обмежень свободи вираження поглядів та мирних зібрань.
85. Зрозуміло, що держава має захищати свої інтереси та цінності, але незрозуміло, чи є необхідним положення закону, що запроваджує кримінальну відповідальність за новий вид злочину – екстремістську діяльність – та чи заповнить він належним чином існуючі прогалини в українському законодавстві. Кримінальний кодекс уже містить низку положень, що дозволяють державі переслідувати осіб, які прагнуть повалити демократичний лад (наприклад, Стаття 109 «Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади»; Стаття 113 «Саботаж»), а також осіб, які пропагують ненависть, дискримінацію чи насильство (наприклад, Стаття 161 «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань»; Стаття 258 «Терористичний акт»; Стаття 300 «Ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість і дискримінацію»). Відтак додана вартість нової статті не є ані очевидною, ані зрозумілою.
86. Щодо змін до частини 10 Статті 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», слід підкреслити таке: якщо малося на увазі, що заборона на екстремістську діяльність поширюється на релігійні громади чи організації як такі, то це може створювати проблеми із забезпеченням свободи думки, совісті, релігії та віросповідання (захищеної згідно зі Статтею 9 Європейської конвенції, Статтею 18 Міжнародного пакту та п.9.4 Документу Копенгагенської наради 1990 року), а також свободи об'єднань. У цьому контексті слід також зазначити, що релігійні організації та громади не повинні нести відповідальність за дії своїх членів. Для того, щоб кримінальна відповідальність була пропорційною, її мають нести конкретні члени громади, а не ціла громада чи організація. До того ж незрозуміло, чому закон окремо забороняє саме релігійним організаціям, а не якимось іншим організаціям, вчиняти екстремістські дії, визначені у Статті 110-1 Кримінального кодексу. В будь-якому разі, положення цієї статті сформульовані, почасти, надто широко та нечітко і не можуть вважатися пропорційним втручанням у здійснення свободи релігії та віросповідання.
87. Відтак, автори радять утриматись від запровадження нових положень про екстремізм, зокрема Статті 110-1 Кримінального кодексу та частини 10 Статті 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

3.3 Вимога щодо реєстрації провайдерів інформаційного контенту

⁴⁶ Станом на 2014 рік, цій мінімум становить 609 гривень, або близько 52,71 євро, а це означає, що розмір штрафів може сягнути понад 150 тисяч євро.

88. До Статті 164 («Порушення порядку провадження господарської діяльності») Кодексу України про адміністративні правопорушення внесено поправки, що забороняють «здійснення діяльності інформаційного агентства без його державної реєстрації, після припинення його діяльності або з ухилянням від перереєстрації за наявності передбачених для цього законом підстав». Порушення цієї норми тягне за собою накладання штрафу від 600 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією виготовленої продукції, знявць виробництва, сировини і грошей, одержаних внаслідок вчинення цього адміністративного правопорушення, чи без такої. Частина 2 Статті 164 передбачає суворіше покарання за дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме правопорушення, або пов'язані з отриманням доходу у великих розмірах.
89. перехідні положення Закону «Про внесення змін до Закону України "Про судову систему і статус суддів" та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» визначають обов'язки осіб, які здійснюють діяльність інформаційного агентства з розповсюдженням продукції інформаційного агентства через ресурси мережі Інтернет та не мають свідоцтва про державну реєстрацію інформаційного агентства як суб'єкта інформаційної діяльності. Такі особи повинні отримати таке свідоцтво протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом або припинити відповідну діяльність. Водночас передбачено, що зазначені особи протягом тримісячного строку не можуть бути притягнуті до відповідальності за здійснення випуску та розповсюдження продукції інформаційного агентства без державної реєстрації.
90. Крім того, Статтю 5 Закону України «Про інформаційні агентства» було доповнено переліком виключень, що пояснює, які веб-сайти не здійснюють діяльність інформаційних агентств і тому не підлягають обов'язковій реєстрації. Відповідно до Статті 5 цього Закону, «розповсюдження (поширення) інформаційної продукції через ресурси мережі Інтернет» не є діяльністю інформаційного агентства, якщо дублює зареєстрований в установленому порядку друкований засіб масової інформації; здійснюється суб'єктами владних повноважень на своїх офіційних веб-сайтах; здійснюється підприємствами, установами чи організаціями стосовно виключно власної діяльності або суб'єктами підприємницької діяльності, що поширюють інформацію про свою продукцію чи послуги з метою їх реалізації. Це також стосується поширення інформаційної продукції через ресурси мережі Інтернет «особами на несистематичній, непрофесійній основі та без мети надання інформаційних послуг».
91. Це означає, що інформаційні агентства (у тому числі фізичні особи), що не відповідають одному з наведених критеріїв виключення зі сфери дії закону, підлягають обов'язковій реєстрації. Така вимога являє собою втручання в реалізацію прав, передбачених Статтею 10 Європейської конвенції та Статтею 19 Міжнародного пакту, яке має бути встановлене законом і необхідним у демократичному суспільстві для досягнення цілей, перелічених у названих документах міжнародного права.
92. У цьому зв'язку слід зазначити, що виключення, передбачене Законом «Про інформаційні агентства» для фізичних осіб щодо обов'язкової реєстрації, є доволі обмеженим і стосується, в цілому, лише тих випадків, коли інформація поширюється на несистематичній, непрофесійній основі та без «мети надання

інформаційних послуг». Це означає, що якщо, наприклад, особа розміщує дописи з приводу поточних подій у своєму блозі більш-менш регулярно чи з метою надання інформаційних послуг, то вона буде змушена зареєструватись, навіть якщо така діяльність для неї не є професійною.

93. Незрозуміло, чому таке широке коло провайдерів інформаційного продукту, у тому числі блогери та особи, що діляться інформацією через Інтернет сайти, мають реєструватись. До того ж, суворість покарання, навіть мінімального розміру штрафу, видається надмірною.⁴⁷ Як підкреслили у своїй спільній заяві Спеціальний доповідач ООН з питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження, Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ та Спеціальний доповідач ОАД з питань свободи вираження поглядів, «ніхто не може бути зобов'язаний реєструватись або отримувати дозвіл будь-якого органу державної влади на здійснення діяльності провайдера Інтернет послуг, підтримку веб-сайту, блогу або іншої системи розповсюдження інформації в мережі Інтернет, у тому числі Інтернет мовлення».⁴⁸
94. Таким чином, положення Статті 164 («Порушення порядку провадження господарської діяльності») Кодексу України про адміністративні правопорушення, особливо у поєднанні з вимогою щодо реєстрації та недостатньо ґрунтовним переліком виключень, наведеним у Статті 5 Закону «Про інформаційні агентства», являють собою непропорційне втручання у реалізацію свободи вираження поглядів. Ці та всі інші положення, що вимагають реєстрації провайдерів інформаційного контенту та забороняють пов'язану з медіа діяльність без реєстрації, не мають ставати частиною будь-якого законодавства. Зокрема, якщо Інтернет сайти містять інформацію з питань громадської ваги, немає необхідності вимагати від них попередньої державної реєстрації. На той випадок, коли інформація, оприлюднена на веб-сайтах, може зашкодити, скажімо, репутації інших осіб, можна було б передбачити широкий спектр заходів, що не обмежують свободу вираження поглядів, наприклад, подання цивільного позову про відшкодування моральної шкоди чи інші, більш конкретні та цілеспрямовані, заходи.

3.4 Несанкціоноване втручання та поширення державної інформації

95. Законодавчі зміни від 16 січня вводять до Кримінального кодексу України низку нових положень щодо захисту державної інформації та державних електронних ресурсів.
96. Так, Стаття 361-3 Кримінального кодексу України забороняє несанкціоноване втручання в роботу державних електронних інформаційних ресурсів або

⁴⁷ Станом на 2014 рік, цій мінімум становить 609 гривень, або близько 52,71 євро, а це означає, що мінімальний розмір штрафу сягає 30 тисяч євро, а максимальний – близько 50 тисяч євро.

⁴⁸ Спільна декларація 2005 року Спеціального доповідача ООН з питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ та Спеціального доповідача ОАД з питань свободи вираження поглядів, наявна за адресою: <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>. Див. також Резолюцію Парламентської Асамблеї Ради Європи №1372 (2004), *Переслідування преси в Республіці Білорусь*, наявну за адресою: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17212&lang=en>, згідно з якою вимога реєстрації ЗМІ у Білорусі є порушенням «засадничого принципу розділення повноважень між виконавчою та судовою владою та положень Статті 10 [Європейської конвенції]». Легітимність особливої державної реєстрації друкованих видань також була піддана сумніву у справах *Gawęda v. Poland*, рішення ЄСПЛ від 14 березня 2002 року, по. 26229/95, п. 40 та *Dzhavadov v. Russia*, рішення ЄСПЛ від 27 вересня 2007 року, справа по. 30160/04, п. 40.

інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем, а також «критичних об'єктів національної інформаційної інфраструктури», якщо це призводить до витоку, втрати, підробки, блокування інформації, спотворення процесу обробки інформації або до порушення «встановленого порядку її маршрутизації». Такі правопорушення можуть каратися позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією програмних і технічних засобів, за допомогою яких було вчинено несанкціоноване втручання, які є власністю винної особи. Пункт 2 цієї статті передбачає суворіше покарання від трьох до шести років позбавлення волі за ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони заподіяли значну шкоду.

97. Стаття 362-1 Кримінального кодексу забороняє «несанкціоновану зміну, знищення або блокування інформації», що обробляється в державних електронних інформаційних ресурсах або інформаційних, телекомунікаційних системах критичних об'єктів національної інформаційної інфраструктури, «вчинену особою, яка має право доступу до такої інформації». Такі дії тягнуть за собою позбавлення волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією програмних і технічних засобів, за допомогою яких було вчинено несанкціоноване втручання, які є власністю винної особи. Суворіше покарання (від трьох до п'яти років позбавлення волі) передбачено у разі, якщо це призвело до витоку інформації; якщо ж такі дії вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони заподіяли значну шкоду, то покарання у вигляді позбавлення волі є ще жорсткішим.
98. Наведені положення мають на меті захистити державну інформацію від зовнішнього втручання та від таких випадків, коли державні службовці або інші особи, що мають право доступу до неї, неправомірно поширюють цю інформацію. З огляду на суворе покарання, передбачене за ці порушення, такі дії мають бути умисними – для більш чіткого формулювання зазначених положень варто було б на це додатково вказати в обох статтях (зазначимо, що уточнення про наявність умислу міститься в багатьох інших статтях Кримінального кодексу, де умисел є елементом складу злочину⁴⁹).
99. Що ж до «витоку» інформації, варто нагадати, що відправлення та отримання інформації захищені нормами Статті 10 Європейської конвенції та Статті 19 Міжнародного пакту. Як уже зазначалось, це навіть більшою мірою стосується до інформації, яка становить громадський інтерес або впливає на обговорення політичних питань. У Статті 362-1 не йдеться про можливість оприлюднення інформації про порушення законодавства, неправомірні дії органів влади, про серйозні загрози здоров'ю та безпеці населення чи довкіллю, або про порушення прав людини чи гуманітарного права так званими «викривачами» (англ. “whistleblowers”, тобто особами, що оприлюднюють конфіденційну чи таємну інформацію, хоча мають службовий або інший обов'язок зберігати конфіденційність чи таємницю). Ці особи мають бути захищені від юридичних,

⁴⁹ Див., наприклад, Кримінальний кодекс України, Статті 115-118 (умисне вбивство) та 121-126 (умисне тілесне ушкодження, побої і мордування), а також Статтю 383 (завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину) та Статтю 145 (незаконне розголошення лікарської таємниці).

адміністративних чи дисциплінарних санкцій, якщо вони діють «добросовісно».⁵⁰

100. Зазначені положення Статей 361-3 та 362-1 Кримінального кодексу, якщо їх вноситимуть і розглядатимуть повторно, мають бути змінені та передбачати умисел як необхідний елемент складу злочину. Крім того, Стаття 362-1 має надавати захист особам, що розкривають інформацію про порушення законодавства, неправомірні дії органів влади, про серйозні загрози здоров'ю та безпеці населення чи довкіллю, або про порушення прав людини чи гуманітарного права.
101. Стаття 361-4 Кримінального кодексу забороняє несанкціонований збут або розповсюдження інформації з обмеженим доступом, що обробляється в державних електронних інформаційних ресурсах. Стаття передбачає для порушників покарання у вигляді позбавлення волі на строк від двох до чотирьох років з конфіскацією програмних або технічних засобів, за допомогою яких було здійснено несанкціонований збут або розповсюдження зазначеної інформації, які є власністю винної особи. Жорсткіше покарання (від трьох до шести років позбавлення волі з конфіскацією вищезазначених засобів) запроваджено за ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони заподіяли значну шкоду.
102. У принципі, законодавство може, на цілком легітимних підставах, обмежити доступ до таємної інформації з міркувань національної безпеки або захисту інших інтересів, визначених у п. 2 Статті 10 Європейської конвенції. Однак таке законодавство (за звичай, це закони про державну таємницю та про засекречення інформації) повинні точно визначати поняття національної безпеки та встановлювати чіткі критерії щодо того, чи може певна інформація бути визнана таємницею. Це попередить зловживання грифом «таємно» з метою запобігти розкриттю інформації, що становить громадський інтерес.⁵¹ Крім того, як наголосили у своїй спільній заяві Спеціальний доповідач ООН з питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження, Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ та Спеціальний доповідач ОАД з питань свободи вираження поглядів, інші особи, зокрема журналісти та представники громадянського суспільства, у жодному разі не повинні нести відповідальність за опублікування або подальше розповсюдження такої інформації, незалежно від того, чи вони отримали її внаслідок витоку, окрім випадків, коли вони вчинили шахрайство чи інший злочин для отримання інформації. Якщо положення кримінального законодавства не обмежують відповідальність за розкриття державної таємниці виключно тими особами, службовим обов'язком яких є збереження цієї таємниці, то вони мають бути скасовані чи змінені.⁵²
103. У цьому контексті варто зазначити, що Стаття 361-4 окремо не обумовлює, що караються лише умисні дії – задля більшої правової визначеності, положення про наявність умислу слід сформулювати точніше (див. п. 98 вище), а надто з

⁵⁰ Див. Спільну декларацію 2005 року Спеціального доповідача ООН з питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ та Спеціального доповідача ОАД з питань свободи вираження поглядів.

⁵¹ Спільна декларація Спеціального доповідача ООН з питань захисту та поширення права на свободу думки та її вираження, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ та Спеціального доповідача ОАД з питань свободи вираження поглядів від 6 грудня 2004 року, наявна за адресою: <http://www.osce.org/fom/99558?download=true>.

⁵² Там само.

огляду на суворість (навіть мінімального) покарання за її порушення. Більше того, сферу дії Статті 361-4 слід чітко обмежити: вона має поширюватись на тих осіб (наприклад, державних службовців), які несанкціоновано збувають інформацію з обмеженим доступом, і не має поширюватись на тих осіб, які після того поширюють її далі. Наприклад, якщо викривач повідомляє інформацію, що становить громадський інтерес, певній газеті, а вона потім оприлюднює цю інформацію (яка є інформацією з обмеженим доступом), то газета не має підлягати кримінальному переслідуванню. В іншому разі це буде явно непропорційним втручанням у реалізацію свободи вираження поглядів, яка охоплює як право особи на поширення інформації, так і право громадськості на її отримання. Відтак, не слід вносити до Кримінального кодексу положення Статті 361-4, доки їх не буде ретельно переглянуто і змінено з урахуванням наданих рекомендацій.

3.5 Доступ до Інтернету

104. Зміни до частини 1 Статті 18 Закону України «Про телекомунікації» передбачають її доповнення пунктом п. 23-1 та уповноважують Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, обмежувати доступ до ресурсів мережі Інтернет інформаційним агентствам, які здійснюють діяльність «без передбаченого законом свідоцтва про державну реєстрацію інформаційного агентства» та які розповсюджують інформацію, поширення якої «суперечить закону». Тлумачення щодо того, чи агентство/особа розповсюджувала інформацію «всупереч закону», залишено на розсуд експертів, які роблять відповідний висновок. Нове положення також уповноважує Національну комісію поновлювати доступ до Інтернету у разі усунення порушень.
105. Частину 1 Статті 39 Закону України «Про телекомунікації» доповнено пунктом 18-2, відповідно до якого провайдери, на підставі рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, зобов'язані обмежувати доступ своїх абонентів до ресурсів мережі Інтернет.
106. Доступ до мережі Інтернет є невід'ємною частиною свободи вираження поглядів, захищеної нормами Статті 10 Європейської конвенції⁵³ та Статті 19 Міжнародного пакту. Як зазначив Комітет ООН з прав людини, «держави-сторони мають ураховувати, наскільки розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, таких як Інтернет та мобільні електронні системи розповсюдження інформації, суттєво змінили практику спілкування та комунікацій у світі. Сьогодні існує глобальна мережа для обміну ідеями та поглядами, що не завжди спираються на традиційних посередників, якими є засоби масової інформації. Держави-сторони мають вжити всіх необхідних заходів для сприяння незалежності цих нових медіа та забезпечення доступу громадян до них.»⁵⁴
107. Крім того, Комітет з прав людини зауважив, що «здійснення права на свободу вираження поглядів накладає на держави зобов'язання сприяти загальному

⁵³ Див. *Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine*, рішення ЄСПЛ від 5 травня 2011 року, справа по. 33014/05, п.п. 63-66; *Times Newspapers Ltd. (Nos. 1 and 2) v. the United Kingdom*, рішення ЄСПЛ від 10 березня 2009 року, справи по. 3002/03 та 23676/03, п. 27.

⁵⁴ Комітет ООН з прав людини, *Загальний коментар 34 щодо права на свободу думки та її вираження*, наявний за адресою: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, п. 43.

доступу до Інтернету. Доступ до Інтернету є також необхідним у забезпеченні дотримання інших прав, як от: право на освіту, охорону здоров'я та працю, право на мирні зібрання й об'єднання та право на вільні вибори». Комітет наголосив, що позбавлення осіб права на доступ до Інтернету є крайнім заходом, що може бути виправданим лише за виключних обставин і має застосовуватись лише за рішенням суду.⁵⁵ Більше того, Комітет з прав людини визнав інші заходи з обмеження доступу до Інтернету, таких як запровадження реєстрації чи інших вимог до провайдерів відповідних послуг, нелегітимними, окрім тих випадків, коли «вони відповідають критеріям щодо обмежень на свободу вираження поглядів, передбачених документами міжнародного права».⁵⁶

108. Враховуючи це, положення Статті 23-1 зі змінами від 16 січня викликають занепокоєння з низки причин. По-перше, вони дозволяють державі обмежувати доступ до Інтернету у випадках, коли інформаційні агентства «розповсюджують інформацію, поширення якої суперечить закону»; це формулювання є нечітким і відкриває шлях до широкого кола тлумачень. У статті немає ані уточнення, щодо видів інформації, «поширення якої суперечить закону», ані визначення будь-якого порогу пропорційності, що є необхідним, зважаючи на широкий діапазон передбачених у п. 23-1 частини 1 Статті 18 санкцій, аж до повного позбавлення доступу до мережі Інтернет. Неясною є і природа «висновку експерта», про який ідеться у п. 23-1; зокрема незрозуміло, на яких підставах Національна комісія ухвалює відповідне рішення, як здійснюється відбір експертів та які критерії вони беруть до уваги, укладаючи свій висновок.
109. На додачу до вищезазначеного та з метою забезпечити пропорційність санкцій у цій галузі, варто розглянути можливість передбачити інші, менш радикальні, форми покарання за порушення відповідних приписів закону. Цього можна досягти через запровадження штрафів чи обмеження доступу на противагу повній забороні такого доступу, що кардинально обмежує можливість особи отримувати та передавати широкий спектр інформації, в тому числі особистого характеру, та шкодить її спроможності відправляти та отримувати суспільно значущу інформацію. Більше того, будь-які суворіші покарання на кшталт збільшення розмірів штрафу чи блокування доступу до Інтернету можуть застосовуватися виключно за рішенням суду, постановленим із дотриманням належних процесуальних норм, що дозволяють обом сторонам викласти свою позицію (у такому разі тягар доказування покладається на Національну комісію).
110. Таким чином, зміни до Закону України «Про телекомунікації» являють собою непропорційне втручання у здійснення прав, передбачених Статтею 10 Європейської конвенції та Статтею 19 Міжнародного пакту. Відповідні формулювання, як і подібні положення, що можуть бути запропоновані у майбутньому, слід переглянути і удосконалити з урахуванням наданих рекомендацій.

3.6 Про збирання та використання «матеріалів явно образливого характеру»

⁵⁵ Там само.

⁵⁶ Там само.

111. Стаття 343 Кримінального кодексу України, у новій редакції, криміналізує «[н]езаконне збирання, зберігання, використання, знищення, поширення» конфіденційної інформації або розповсюдження матеріалів або інформації, «що мають явно образливий характер» про працівника правоохоронного органу, працівника державної виконавчої служби, їхніх близьких родичів або членів сім'ї. Більше того, вона забороняє демонструвати «зухвалу зневагу» до працівника правоохоронного органу чи працівника державної виконавчої служби, або чинити тиск, залякування чи вплив у будь-який інший спосіб на працівника правоохоронного органу чи працівника державної виконавчої служби, у тому числі публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій з метою помсти, перешкоджання виконанню ним службових обов'язків чи з метою домогтися прийняття незаконного рішення.
112. Це положення обмежує як збирання інформації, так і її розповсюдження, а тому відчутно позначається на здійсненні свободи вираження поглядів, захищеної нормами Статті 10 Європейської конвенції. У цьому контексті слід зазначити, що наведене положення охоплює широкий діапазон ситуацій, що можуть зачіпати суспільні інтереси, й однаково широке коло осіб, наприклад, журналістів, редакторів, блогерів і людей, що дають інтерв'ю ЗМІ.
113. Визнаючи, що це положення могло бути внесено до закону з цілком легітимною метою захистити працівників правоохоронних органів під час виконання ними своїх службових обов'язків, слід зауважити, що його розмите формулювання створює можливість широкого та потенційно необґрунтованого тлумачення. Такі фрази як «явно образливий», «зухвала зневага» або «вплив у будь-який інший спосіб» можуть бути трактовані по-різному, оскільки вони не окреслюють з достатньою точністю, які саме види поведінки вони означають, зокрема, за яких обставин «зневажлива» чи інша поведінка вважатиметься достатньо серйозною, щоб тягти за собою кримінальну відповідальність. Це викликає особливе занепокоєння, зважаючи на можливість покарання за такі дії у вигляді позбавлення волі («арешт на строк до шести місяців»). Зазначена норма закону також викликає занепокоєння з точки зору забезпечення свободи вираження поглядів, позаяк просте «збирання» правдивої чи неправдивої інформації не є питанням державного значення. Відтак, слід уникати внесення наведених поправок до Статті 343 Кримінального кодексу без суттєвого перегляду та зміни.
114. Стаття 376 Кримінального кодексу України, у новій редакції, забороняє аналогічні «незаконні» дії по відношенню до судді (та його близьких родичів або членів сім'ї); особи, що вчиняють такі дії, несуть навіть суворішу відповідальність – аж до позбавленням волі на строк до двох років. Це може серйозно завадити суспільному обговоренню важливих питань щодо того, наскільки певний суддя є незалежним, або висуненню навіть правдоподібних обвинувачень у корупції. Саме з цих та описаних вище причин вкрай бажано суттєво переглянути поправки до Статті 376 Кримінального кодексу. Це допоможе запобігти потенційним зловживанням і сваволі в застосуванні закону, пов'язаним із тим, що органи виконавчої влади матимуть практично необмежений розсуд в імplementації цих нечітко виписаних положень.⁵⁷

⁵⁷ Згідно з Конвенцією Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод, закони, які впливають на реалізацію прав людини та основоположних свобод, а особливо ті, що регулюють обмеження цих прав і свобод, мають бути викладені з достатньою точністю для уникнення необмеженого

3.7 Положення щодо звільнення членів Національної ради з питань телебачення та радіомовлення України

115. Відповідно до законодавчих змін від 16 січня, частину 1 Статті 8 Закону України «Про Національну раду з питань телебачення та радіомовлення» доповнено новим пунктом, що дозволяє достроково припинити повноваження членів цього регуляторного органу «за рішенням органу», що їх призначив.
116. За відповідними міжнародними стандартами,⁵⁸ незалежність регуляторних органів у галузі мовлення передбачає, що повноваження членів ради та критерії припинення таких повноважень чітко визначаються законом і не залежать від політичних або інших рішень, ухвалених на чийсь розсуд. У разі недотримання цього принципу, можливість звільнити та змінювати членів ради перетворила б регуляторні органи на залежні політичні установи, підконтрольні правлячій політичній партії, уряду чи главі держави. Це могло б серйозно зашкодити плюралізму ЗМІ та вільному обміну інформацією та ідеями в публічній сфері.
117. Саме тому нова норма Закону щодо можливості звільнити членів регуляторного органу без уточнення критеріїв та підстав (наприклад, неспроможність виконувати обов'язки за станом здоров'я, серйозні порушення закону тощо) є неприйнятною, оскільки вона суперечить принципу незалежності та нормальній інституційній практиці регуляторного органу. Відтак, бажано уникати намагання запровадити таку норму до Закону «Про Національну раду з питань телебачення та радіомовлення» в майбутньому.

4. Поправки, що переважно стосуються свободи об'єднань

118. Нещодавні законодавчі зміни передбачають внесення нових положень до Податкового Кодексу України (Стаття 14) та до Закону України «Про громадські об'єднання», які передбачають запровадження в українське законодавство поняття «іноземний агент». Це поняття охоплює громадські об'єднання, що отримують будь-які грошові кошти або майно від іноземних держав, у тому числі державних органів і неурядових організацій інших держав, а також міжнародних неурядових організацій, іноземних громадян, осіб без громадянства або уповноважених ними осіб, які отримують грошові кошти чи інше майно із зазначених джерел. Кошти, отримані з цих джерел, не можуть використовуватись для здійснення роботи таких організацій, які, своєю чергою, не можуть брати участь у політичній діяльності в Україні, «у тому числі в інтересах іноземних джерел». Організації, визнані «іноземними агентами», стають об'єктом низки особливих, більш обтяжливих регуляторних

розсуду в їх імплементації. Див., наприклад, «Стандартний підхід відповідно до Статей 8-11 Конвенції Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод» професора Д.Корфа (Douwe Korff), наявна за адресою:

http://ec.europa.eu/justice/news/events/conference_dp_2009/presentations_speeches/KORFF_Douwe_a.pdf

⁵⁸ Рекомендація № R(2000)23 Комітету міністрів Ради Європи щодо незалежності та функцій регуляторних органів у галузі мовлення наголошує, що «правила та процедури, що визначають або впливають на функціонування регуляторних органів, мають чітко проголосити та захищати їхню незалежність». Коментуючи питання статусу членів ради, документ підкреслює, що «мають бути встановлені точні правила щодо можливості звільнення членів регуляторного органу з тим, аби унеможливити використання звільнень як засобу політичного тиску».

норм; зокрема, вони зобов'язані сплачувати податки, раз на три місяці публічно звітувати про свою діяльність, тощо.

119. Другий абзац частини 6 Статті 1 Закону «Про громадські об'єднання», у новій редакції, визначає, що термін «така, що бере участь у політичній діяльності на території України» охоплює всі ситуації, коли організація, незалежно від цілей і завдань, визначених у його засновницьких документах, залучається до організації та проведення політичних акцій, які мають на меті вплив на ухвалення рішень державними органами, зміну державної політики, а також формування суспільної думки.
120. Відповідно до поправок, внесених до Статті 10 Закону «Про громадські об'єднання», громадські об'єднання, що «виконують функції іноземного агента», мають указати на це в назві своєї організації. Нова редакція Статті 14 зобов'язує «іноземних агентів» та відокремлені підрозділи іноземних неурядових організацій, до початку діяльності, що фінансується з іноземного джерела, зареєструватися в статусі об'єднання, що виконує функції «іноземного агента» в уповноваженому органі з питань реєстрації. Нарешті, такі організації повинні щомісяця окремо звітувати про обсяг коштів, отриманих з іноземних джерел, про заплановані програми діяльності та про фактичну діяльність, а також раз на три місяці розміщувати в мережі Інтернет та публікувати в певних газетах звіт про свою діяльність (нова редакція Статті 23).
121. У цьому контексті слід наголосити ще раз, що право на свободу об'єднань передбачає не лише здатність фізичних або юридичних осіб створювати чи вступати до об'єднання, а й залучати, отримувати та використовувати ресурси – людські, матеріальні та фінансові – з вітчизняних, іноземних та міжнародних джерел. У своїй рекомендації 2007 року Комітет міністрів Ради Європи також зауважив, що це право поширюється на інституційних та індивідуальних донорів, інші держави чи багатосторонні агентства, «за умови обов'язкового дотримання при цьому загальних правових норм щодо митних правил, іноземної валюти та відмивання грошей, а також фінансування виборів і політичних партій».⁵⁹ Більше того, той факт, що громадське об'єднання може отримувати фінансування із-за кордону або від іноземних громадян (а надто від осіб без громадянства) не є достатньою причиною, щоб автоматично припускати, що воно діє від імені іноземної держави, як це впливає зі значення терміну «іноземний агент», особливо коли йдеться про фінансування з боку міжнародних організацій. Отже заходи, що зобов'язують реципієнтів іноземного фінансування носити негативне тавро «іноземного агента», створюють неналежні перешкоди здійсненню права об'єднань на залучення, отримання та використання коштів.⁶⁰
122. Стигма, що асоціюється з поняттям «іноземний агент», може негативно позначитись на здатності таких організацій планувати діяльність та проводити

⁵⁹ Комітет міністрів Ради Європи, *Рекомендація CM/REC(2007)14 Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі*, наявна за адресою: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>

⁶⁰ Див. ОБСЄ/БДППЛ – Венеціанська комісія: *Спільний проміжний висновок щодо проекту закону про внесення змін до Закону «Про некомерційні організації» та інших законодавчих актів Республіки Киргизстан* (CDL-AD(2013)030), п. 57, наявний за адресою: http://legislationline.org/download/action/download/id/4857/file/239_FOASS_KYR_16%20Ott%202013_en.pdf; див. також, Другу доповідь Спеціального доповідача ООН з питань права на свободу мирних зібрань і об'єднань (A/HRC/23/39), п. 8, розділ V. Висновки та рекомендації, параграфи 20 та 82 п. (d)

інформаційно-просвітницьку роботу з найважливіших питань. Особливі правила реєстрації, обтяжливі вимоги щодо звітності та обов'язок сплачувати податки можуть серйозно стати на заваді повсякденній діяльності організацій та їх спроможності організовувати заходи. З приводу фінансового обліку та звітності, слід знову наголосити, що такі об'єднання звітуються перед своїми донорами та мають, щонайбільше, виконувати порядок повідомлення компетентного органу влади про свою діяльність. Цей порядок має бути однаковим для всіх організацій і стосуватися, переважно, отримання коштів і подання звітів про використання коштів громадських об'єднань. Держави мають вжити всіх необхідних заходів для захисту осіб і об'єднань від наклепу, приниження гідності, незаконних перевірок та інших нападок, пов'язаних із фінансуванням, яке вони, нібито, отримують.⁶¹

123. Законодавство про «іноземних агентів» піддали критиці ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанська комісія у своєму нещодавньому Спільному висновку⁶², а також Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ⁶³ та Спеціальні доповідачі ООН.⁶⁴ Як уже зазначалося, законодавство, що передбачає особливий правовий режим для таких організацій, здійснює втручання в реалізацію права на свободу об'єднань⁶⁵, а також права на свободу вираження поглядів⁶⁶ об'єднань та окремих громадян. Таке втручання може бути спрямовано на досягнення цілком легітимної мети – забезпечити відкритість і прозорість некомерційних організацій і джерел їх фінансування, – проте обрані для цього засоби є вкрай непропорційними, а відтак несумісними з міжнародними стандартами у галузі захисту прав людини та основоположних свобод.⁶⁷
124. Більше того, нові положення про «іноземних агентів» не дають чіткого й несуперечливого визначення терміну «політична діяльність», який є критично важливим для розуміння нововведеного статусу громадських об'єднань, що здійснюють функції «іноземного агента». Визначання, наведене у поправках до Закону «Про громадські об'єднання», є надто широким, дещо тавтологічним і не визнає того незаперечного факту, що численні, якщо не всі, види діяльності широкого кола громадських об'єднань можуть – ненавмисно чи навіть

⁶¹ Див. ОБСЄ/БДПЛ – Венеціанська комісія: *Спільний проміжний висновок щодо проекту закону про внесення змін до Закону «Про некомерційні організації» та інших законодавчих актів Республіки Киргизстан*, п. 70; див. також Другу доповідь Спеціального доповідача ООН з питань права на свободу мирних зібрань і об'єднань (A/HRC/23/39), п. 37, розділ V. Висновки та рекомендації, параграф 82, п. (е).

⁶² Див. ОБСЄ/БДПЛ – Венеціанська комісія: *Спільний проміжний висновок щодо проекту закону про внесення змін до Закону «Про некомерційні організації» та інших законодавчих актів Республіки Киргизстан*

⁶³ Див. Заяву Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ від 9 квітня 2013 року, наявну за адресою: <http://www.osce.org/fom/100569>. Слід нагадати, що Україна – не єдина держава, яка ухвалила (або розглядала можливість ухвалення) положень про «іноземних агентів». Аналогічні норми було запроваджено в Російській Федерації в 2012 році та внесено на розгляд Парламенту (Jogorku Kenesh) Республіки Киргизстан у 2013 році.

⁶⁴ Див. Другу доповідь Спеціального доповідача ООН з питань права на свободу мирних зібрань і об'єднань, (A/HRC/23/39), розділ V. Висновки та рекомендації, параграфи 20 та 82, п. (d).

⁶⁵ Див. Статтю 11 Європейської конвенції, Статтю 22 Міжнародного пакту та п.п. 7.6, 9.3, 10.3 і 32.6 Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року, а також Підсумковий документ Віденської зустрічі ОБСЄ 1989 року та Паризький документ ОБСЄ 1990 року.

⁶⁶ Див. Статтю 10 Європейської конвенції, Статтю 19 Міжнародного пакту, а також п. 9.1 Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року Підсумковий документ Віденської зустрічі ОБСЄ 1989 року.

⁶⁷ Щодо детального аналізу схожих змін до законодавства, що розглядаються в Республіці Киргизстан, див. ОБСЄ/БДПЛ – Венеціанська комісія: *Спільний проміжний висновок щодо проекту закону про внесення змін до Закону «Про некомерційні організації» та інших законодавчих актів Республіки Киргизстан*

неминуче, але абсолютно законно – формувати суспільну думку. В цьому зв'язку варто вказати на застереження ЄСПЛ про те, що термін «політичний» є, сам по собі, «внутрішньо неоднозначним та може отримувати дуже розбіжні тлумачення».⁶⁸ Отож ярлик «іноземного агента» є не лише несправедливо зневажливим та дискримінаційним, а й недостатньо точним (через нечітке й зашироке визначення «політичної діяльності») і, таким чином, не відповідає вимогам ЄСПЛ щодо правомірності та передбачуваності законів.

125. Нарешті, Статті 28 та 30, у новій редакції, встановлюють, що у разі невиконання об'єднанням, серед іншого, вищенаведених вимог Статей 14 та 23 щодо реєстрації та подання звітності, його діяльність може бути заборонена (а воно, ймовірно, розпущене) за рішенням суду. В цьому контексті слід зауважити, що заборона діяльності чи розпуск об'єднання є дуже серйозним і кардинальним обмеженням у здійсненні свободи об'єднань, яке можна застосовувати лише за виняткових обставин, коли об'єднання становлять серйозну загрозу, наприклад, національній безпеці чи правам і свободам інших осіб.
126. На загал, для тих випадків, коли об'єднання порушують застосовувані до них правові вимоги (у тому числі щодо набуття статусу юридичних осіб), законодавство має передбачати низку пропорційних санкцій, у тому числі адміністративну вимогу про усунення порушень та/чи рішення про звернення адміністративного, цивільного стягнення чи застосування кримінальних санкцій по відношенню до організації та/чи будь-яких осіб, що несуть безпосередню відповідальність за порушення.⁶⁹
127. З огляду на вищезазначене, слід знову наголосити, що такі положення, які клеймують велику групу організацій як «іноземних агентів», висувають обтяжливі вимоги щодо реєстрації та звітування цих організацій і запроваджують суворі й недиференційовані санкції у разі їх невиконання, не відповідають ключовим міжнародним стандартам і зобов'язанням у галузі забезпечення свободи об'єднань. Їх слід неодмінно уникати в ході подальшого реформування системи законодавства України.

5. Поправки, що переважно стосуються права на справедливий суд

5.1 Положення про «неповагу до суду»

128. Низка поправок до Господарського процесуального кодексу (Стаття 74), Цивільного процесуального кодексу (Стаття 162), Кодексу адміністративного судочинства (Стаття 134) та Кримінального процесуального кодексу (Стаття 330) передбачає, що суди можуть ухвалювати постанови про притягнення до відповідальності за неповагу до суду, які в багатьох випадках «є остаточними й оскарженню не підлягають». Цілком визнаючи необхідність забезпечити належне ведення судового процесу та підтримати авторитет судової влади, зазначимо, що ці положення можуть викликати певне занепокоєння щодо здійснення права на справедливий суд.

⁶⁸ Див. *Zhechev v. Bulgaria*, рішення ЄСПЛ від 21 червня 2007 року, справа по. 57045/00, п. 55.

⁶⁹ Комітет міністрів Ради Європи, *Рекомендація CM/REC(2007)14 Комітету міністрів державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій в Європі*, наявна за адресою: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>, п. 72.

129. У питанні неповаги до суду, слід засвідчити, що через значні розбіжності у підходах різних країн до кримінально-процесуальних норм немає міжнародних зобов'язань чи прикладів належної практики щодо того, як поводитись із проявами неповаги до суду. Натомість, основні параметри належного вирішення таких справ знаходимо в загальних принципах у галузі прав людини, а саме: права на свободу, права на справедливий суд і права на свободу вираження поглядів, а також права на засоби правового захисту.
130. Аналіз відповідних законів, чинних у низці держав-учасниць ОБСЄ, свідчить, що визначення та засоби реагування на прояви неповаги до суду відчутно різняться в різних країнах регіону ОБСЄ. Здебільшого, у країнах загального права неповага до суду вважається кримінальним діянням; водночас у багатьох країнах континентального права такі дії визначають як дисциплінарне порушення, що зазвичай тягне за собою видворення із зали суду або штраф.⁷⁰
131. Відповідно до Європейської конвенції, якщо неповага до суду кваліфікується як кримінальний злочин або в інший спосіб тягне за собою сувору каральну санкцію, правопорушнику має бути гарантовано всі мінімальні права на справедливий суд, визначені у Статті 6 Європейської конвенції,⁷¹ а суддя, що слухає справу про неповагу до суду, повинен поводитись об'єктивно й неупереджено.⁷² У випадках менш суворих санкцій, коли мета полягає, головним чином, у відновленні порядку в залі суду, а не покаранні порушника, застосування Статті 6 Європейської конвенції може бути проблематичним через відсутність «кримінального обвинувачення»,⁷³ відтак порушник може і не мати права на всі передбачені статтею гарантії щодо справедливого суду. Слід підкреслити, однак, що навіть у тих випадках, коли неповага до суду не становить кримінального правопорушення, відповідні процедури мають застосовуватися із забезпеченням базових гарантій щодо права на справедливий суд, у тому числі надання порушнику можливості вибачитись та захищати себе – за бажанням, з допомогою захисника. Будь-які санкції у випадках прояву неповаги до суду мають бути сумірними порушенню. Ці принципи слід брати до уваги, запроваджуючи положення про неповагу до суду.

⁷⁰ Порівняльний аналіз положень щодо неповаги до суду, що діють у Вірменії, Німеччині, Швеції, Болгарії, Молдові, Франції, Канаді, Великобританії, Шотландії, Ірландії та Сполучених Штатах, можна знайти у п.п. 10-12 та 28-44 *Записки ОБСЄ/БДППЛ щодо змін у кримінальному законодавстві Вірменії стосовно проявів неповаги до суду*, наявна за адресою: <http://www.legislationline.org/documents/id/16018>.

⁷¹ Див. *Ravnsborg v. Sweden* рішення ЄСПЛ від 23 березня 1994 року, справа по. 14220/88, п. 34.

⁷² Див. рішення Великої палати ЄСПЛ у справі *Kyprianou v. Cyprus (Kiprianiu проти Kipru)* від 15 грудня 2005 року, справа по. 73797/01, п. 127, у якому Суд зазначив, що у судовому розгляді справи про неповагу до суду, спрямовану особисто проти суддів, ті самі судді ухвалили рішення про притягнення до відповідальності, проводили слухання, встановили провину заявника та присудили покарання у вигляді позбавлення волі. Палата постановила, що у такій ситуації «плутанина щодо ролей скаржника, свідка, прокурора та судді могла, очевидно, викликати обґрунтовані побоювання стосовно відповідності процедур перевіреному часом принципу, згідно з яким ніхто не має бути суддею у своїй власній справі та, як наслідок, стосовно безсторонності суддів».

⁷³ Наприклад, у справі *Ravnsborg v. Sweden (Равнсборг проти Швеції)*, ЄСПЛ установив, що заходи, вжиті судом для забезпечення належного порядку в судовому засіданні мали радше дисциплінарний характер, аніж передбачали покарання за вчинення кримінального злочину. Крім того, у цій справі можливий розмір штрафу не був достатньо великим, щоб перетворити його на кримінальну санкцію. З цієї причини, а також через обмежувальні обставини конвертування таких штрафів у покарання, Суд ухвалив, що наслідки для заявника не були достатньо вагомими, аби виправдати кваліфікацію порушення як кримінального злочину. З цієї причини, справу визнано такою, що виходить за межі сфери застосування Статті 6 Європейської конвенції.

132. Що ж до можливості оскарження постанови про притягнення до відповідальності за неповагу до суду, необхідно наголосити, що в усіх випадках, коли йдеться про забезпечення прав людини стосовно певної особи, їй має бути надано право на оскарження, оскільки відповідні міжнародні угоди (зокрема, Стаття 13 Європейської конвенції та п.3 Статті 2 Міжнародного пакту) гарантують кожній особі право на ефективний засіб захисту у випадках імовірного порушення прав людини. Відтак, бажано переглянути вищенаведені положення про неповагу до суду задля досягнення правильного балансу між забезпеченням належного відправлення правосуддя та захистом прав людини й основоположних свобод.

5.2 Про заочне кримінальне провадження

133. Пакет нещодавно ухвалених законів включає також закон про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо заочного кримінального провадження. Так, нова редакція п. 4 Статті 139 Кримінального процесуального кодексу визначає, що у «випадках, передбачених цим Кодексом, неприбуття підозрюваного, обвинуваченого на виклик може мати наслідком здійснення щодо нього заочного кримінального провадження». А відповідно до нововведеної Статті 523¹ Кримінального процесуального кодексу, таке провадження здійснюється у разі, якщо підозрюваний чи обвинувачений, будучи належним чином повідомлений про дату, час і місце вчинення процесуальних дій чи проведення судового засідання, повторно не прибув до органу досудового розслідування чи до суду без поважних причин або не повідомив про такі причини, або повідомлені ним причини визнані неповажними. Стаття 523¹ уточнює, що заочне провадження може мати місце лише, якщо «здійснення кримінального провадження визнано можливим» за відсутності підозрюваного чи обвинуваченого.
134. Ці положення запроваджують в українське законодавство можливість заочного кримінального провадження. Попередньо, згідно зі Статтею 323 Кримінального процесуального кодексу, не можна було проводити судовий розгляд за відсутності обвинуваченого. У таких випадках суди були зобов'язані відкласти судовий розгляд та вжити заходів до забезпечення його прибуття до суду.
135. Нові положення викликають занепокоєння з приводу їх відповідності нормам міжнародного права, перш за все п.п. 1 та 3 (с) - (е) Статті 6 Європейської конвенції. Загальний принцип справедливого суду полягає в тому, що у кримінальному провадженні обвинувачений має бути присутнім під час судового розгляду.⁷⁴ Певні винятки з цього правила допускаються, однак вони мають бути сформульовані з достатньою точністю та застосовуватись лише за вузько обмежених обставин. Так, ЄСПЛ визнав, що судові провадження у кримінальній справі може, як виняток, відбуватися за відсутності обвинуваченого, якщо відповідні державні органи діяли сумлінно, проте все ж не змогли повідомити зазначену особу про судові засідання.⁷⁵ Заочне провадження може бути дозволено в інтересах відправлення правосуддя у випадках хвороби (за умови, що присутній адвокат);⁷⁶ або особистої відмови

⁷⁴ Див. *Ekbatani v. Sweden*, рішення ЄСПЛ від 26 травня 1988 року, справа по. 10563/83, п. 25.

⁷⁵ Див. *Colozza v. Italy*, рішення ЄСПЛ від 22 січня 1985 року, справа по. 9024/80.

⁷⁶ Див. *Ensslin and Others v. the Federal Republic of Germany*, рішення ЄСПЛ щодо прийнятності, справа по. 7572/76, 8 липня 1978 року.

- обвинуваченого від права бути присутнім, заявленої вільно та недвозначно.⁷⁷ Більше того, особі, яку було засуджено заочно, на її прохання має бути надано можливість повторного розгляду її справи у повному обсязі; в іншому разі закон має передбачати можливість автоматичного повторного розгляду – з тим, щоб особа отримала «повторний акт по суті висунутих обвинувачень».⁷⁸
136. Згідно з новими положеннями Кримінального процесуального кодексу, будь-який обвинувачений, що «повторно» (тобто більш ніж один раз) не прибув на виклик до відповідного органу без поважних причин або з причин, які визнані неповажними, може стати об'єктом заочного кримінального провадження, якщо це буде визнано можливим. Зважаючи на серйозні наслідки, які ця норма може мати для забезпечення права особи на справедливий суд, не лише під час судового розгляду, а й на досудовій стадії, наведене формулювання є надмірно розпливчастим. З тексту статті також неясно, в яких випадках причини неприбуття підозрюваного чи обвинуваченого визнаються поважними. Як уже зазначалося, проведення досудового розслідування чи судового розгляду за відсутності підозрюваного чи обвинуваченого можливе лише за умови, що у тексті Кримінального процесуального кодексу чітко і детально описані обставини, за яких це дозволено. Більше того, як впливає із правозастосовної практики та рішень ЄСПЛ, Кодекс має передбачати можливість повторного судового розгляду, або за автоматичним рішенням суду, або на прохання особи, засудженої заочно.
137. Насамкінець, необхідно пам'ятати, що за усталеною правозастосовною практикою ЄСПЛ, положення п. 3 (а) Статті 6 Європейської конвенції вказують на необхідність звертати особливу увагу на повідомлення обвинуваченому про «характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього».⁷⁹ Більше того, право кожного, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, використовувати юридичну допомогу захисника є однією з основних ознак справедливого суду. Обвинувачений не втрачає цього права лише тому, що не є присутнім під час судового розгляду.⁸⁰ Відтак, у разі запровадження до Кримінального процесуального кодексу положень про заочне кримінальне провадження необхідно запобігти порушенню права особи на справедливий суд. Для цього Кодекс повинен містити чітку вимогу до відповідних служб докласти додаткових зусиль для повідомлення чи виклику обвинувачених, які, з будь-якої причини, не відповіли на повістку, видану прокуратурою чи судом. Більше того, у цих випадках дотримання прав підозрюваного чи обвинуваченого має завжди бути гарантоване адвокатом, що призначається судом уже на досудовій стадії.
138. Наведені аргументи слід враховувати в майбутньому, якщо подальші реформи законодавства передбачатимуть запровадження інституту заочного кримінального провадження.

6. Зміни до Регламенту Верховної Ради України, що стосуються депутатської недоторканності

⁷⁷ See *Poitrimol v. France*, рішення ЄСПЛ від 23 листопада 1993 року, справа по. 14032/88.

⁷⁸ Див. *Colozza v. Italy*, рішення ЄСПЛ від 22 січня 1985 року, справа по. 9024/80, п. 29.

⁷⁹ Див. *Kamasinski v. Austria*, рішення ЄСПЛ від 19 грудня 1989 року, справа по. 9783/82, п. 79; *Mulosmani v. Albania*, рішення ЄСПЛ від 08 жовтня 2013 року, справа по. 29864/03, п. 123.

⁸⁰ Див. *Van Geyselghem v. Belgium*, рішення ЄСПЛ від 21 січня 1999 року, справа по. 26103/95, п. 34.

139. Закони, ухвалені 16 січня, також передбачали внесення змін до Регламенту Верховної Ради (Парламенту) України. Поправки до Статей 218-221 встановлювали, що подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата включається до порядку денного сесії Верховної Ради позачергово, без голосування, та розглядається позачергово на пленарному засіданні Верховної Ради без надання висновків комітетів Верховної Ради.
140. Новими положеннями також передбачено, що Голова Верховної Ради України пропонує народному депутату, щодо якого внесено подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, подати не пізніше трьох днів з дня внесення відповідного подання письмові пояснення, які надаються народним депутатам не пізніше як за день до дня розгляду зазначеного питання на пленарному засіданні Верховної Ради України. Крім того, згідно з новими нормами, якщо на пленарному засіданні Верховної Ради буде встановлено, що особа, стосовно якої внесено подання, відмовляється від надання пояснень чи відсутня на пленарному засіданні Верховної Ради, за умови її своєчасного повідомлення, Верховна Рада розглядає питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт без її пояснень чи за її відсутності. Насамкінець, нові положення встановлюють, що народному депутату «в повному обсязі забезпечується право на захист у порядку, встановленому Кримінальним процесуальним кодексом України та іншими законами».
141. У висновку з питань парламентського імунітету Венеціанська комісія зазначила, що головною метою запровадження правила парламентського імунітету є захист самого парламенту та його належного функціонування. Парламентський імунітет (недоторканність) не є особистим привілеєм окремого депутата.⁸¹ Радше, він забезпечує незалежність і гідність представників народу, захищаючи їх від будь-якої загрози, залякування або необґрунтованих заходів, спрямованих проти них з боку посадових осіб чи інших громадян. Таким чином, імунітет забезпечує автономність і незалежність самого парламентського інституту.⁸² Будь-який порядок зняття парламентського імунітету не повинен призводити до ситуації, коли діяльність парламенту в цілому потерпає від вибіркових, необґрунтованих або навіть політично вмотивованих розслідувань.⁸³
142. Парламентська практика, зазвичай, передбачає ретельне і ґрунтовне вивчення будь-якого подання про зняття парламентського імунітету щодо його серйозності, щирості та справедливості, а також своєчасності (особливо коли парламентська каденція добігає кінця) та відповідності регламенту,⁸⁴ яке проводить профільний комітет або тимчасова комісія парламенту.⁸⁵ Як

⁸¹ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту рішення про обмеження парламентського імунітету та умов надання дозволу на розслідування корупційних злочинів та зловживання службовим становищем в Албанії, ухвалена Венеціанською комісією на 66-му пленарному засіданні (Венеція, 17-18 березня 2006 року), п. 10.

⁸² Міжпарламентська спілка/Управління Верховного комісару ООН з прав людини: *Посібник з прав людини для парламентарів*, с. 64-65.

⁸³ Там само, п. 18.

⁸⁴ Венеціанська Комісія, Доповідь про режим парламентського імунітету, CDL-INF (96) 7, наявна за адресою: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Venice%20Commission%20-%20Report%20on%20the%20Regime%20of%20Parliamentary%20Immunity%20-%201996%20-%20EN%20-%20PI.pdf>, с. 14.

⁸⁵ Там само, с. 13.

правило, подання про зняття імунітету відхиляються, якщо є підстави підозрювати наявність переслідування з політичних причин (лат. *fumus persecutionis*), тобто наміру несправедливо переслідувати парламентаря та поставити під загрозу його чи її свободу та незалежність.⁸⁶

143. У цьому контексті варто зазначити, що відповідно до Статті 80 Конституції України, народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність, і вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп. Крім того, Стаття 80 Конституції передбачає, що народні депутати не можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані без згоди Верховної Ради.
144. Порядок, запроваджуваний зі змінами до Регламенту, видається спрощеним за своєю природою. По-перше, нова система не передбачає врахування будь-яких поважних причин відсутності народного депутата на відповідному пленарному засіданні, як от хвороба або тимчасове перебування за кордоном. По-друге, триденний період для надання письмових пояснень імовірними порушниками в багатьох випадках може виявитися недостатнім для підготовки належного пояснення тих дій, вчинення яких закидається депутатові, особливо якщо він чи вона мають зібрати певні документи, отримати заяви свідків або інших осіб, що, можливо, важко зробити одразу. Зміни до Регламенту чітко не вказують на можливість надання депутату додаткового часу для підготовки належного захисту. Це дозволяє усувати депутатів з парламенту за дуже короткий час і без належних гарантій. Такий порядок може мати надзвичайно негативний вплив, зокрема, на становище парламентської меншості та на ефективне функціонування демократичних інститутів в Україні в цілому.
145. Відтак, зазначені зміни до Регламенту щодо депутатської недоторканності не слід запроваджувати, або ж у разі запровадження, докорінно переглянути та доопрацювати.

[КІНЕЦЬ ТЕКСТУ]

⁸⁶ Там само, с. 14.

Додаток 1: Перелік законів, ухвалених 16 січня 2014 року

- 1. Закон України № 721-VII «Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян».**
- 2. Закон України № 724-VI «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України».**
- 3. Закон України № 725-VII «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо заочного кримінального провадження».**
- 4. Закон України № 723-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі».**
- 5. Закон України № 726-VII «Про внесення зміни до Закону України "Про безоплатну правову допомогу"».**
- 6. Закон України № 731-VII «Про внесення змін до Закону України "Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань"».**