

УДК 342.729

ПРАВО НА МИРНІ ЗІБРАННЯ: ВІД АВТОРИТАРИЗМУ ДО ДЕМОКРАТІЇ

Куракін О.М., к. ю. н.,
професор кафедри теорії та історії держави та права
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Романов М.Ю., курсант факультету № 3,
член Асоціації українських правників
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Статтю присвячено аналізу конституційного права громадян України збиратися мирно, без зброї з теоретичної точки зору та в контексті його реалізації. Крім того, досліджено проблемні аспекти реалізації відповідного права в контексті його забезпеченості на території Російської Федерації як яскравого представника країн пострадянського простору. Здійснена спроба співвідношення отриманих даних та розробки на їх основі коротких практичних рекомендацій щодо створення Закону України «Про мирні зібрання».

Ключові слова: правова держава, громадянське суспільство, конституційні права, право громадян збиратися мирно, мирні зібрання.

Статья посвящена анализу конституционного права граждан Украины собираться мирно, без оружия с теоретической точки зрения и в контексте его реализации. Кроме того, исследованы проблемные аспекты реализации соответствующего права в контексте его обеспеченности на территории Российской Федерации как яркого представителя стран постсоветского пространства. Осуществлена попытка соотношения полученных данных и разработки на их основе кратких практических рекомендаций по созданию Закона Украины «О мирных собраниях».

Ключевые слова: правовое государство, гражданское общество, конституционные права, право граждан собираться мирно, мирные собрания.

Kurakin O.M., Romanov M.Yu. RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY, FROM AUTHORITARIANISM TO DEMOCRACY

The article analyzes the constitutional rights of Ukrainian citizens to assemble peacefully, without weapons from a theoretical point of view and in the context of its implementation. However, the investigated problematic aspects of realization of the relevant rights in the context of its security on the territory of the Russian Federation as a bright representative of post-Soviet countries. An attempted correlation of the obtained data and formulation on the basis of the summary of practical recommendations for the establishment of the Law of Ukraine "On peaceful assemblies".

Key words: legal state, civil society, constitutional rights, right of citizens to assemble peaceably, peaceful assembly.

Актуальність теми. Цивілізаційний вибір української громади, що обумовлено євроінтеграційними процесами, є основним орієнтиром у розвитку, а європейські цінності є стандартом, якого бажає досягти українська нація, саме необхідність в утвердженні та укріпленні інституту базових прав людини і громадянина підкреслює актуальність визначеної теми. Основний Закон – це той документ, що закріплює основоположні засади діяльності держави та суспільства, їх базові права, свободи й обов'язки. Основним Законом громадянам гарантовано, зокрема, право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги і демонстрації, про проведення яких вони завчасно сповіщають органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [1]. Поряд з цим встановлена можливість суду обмежувати реалізацію цього права, якщо громадяни таким шляхом створюють загрозу національній безпеці та громадському порядку [1].

Постановка проблеми. Сучасні умови функціонування України характеризуються євроінтеграційними процесами та активною участю громадськості у реалізації державної влади. Виходячи з того, що зазначена вище норма виконує роль конституційної гарантії здійснення громадянами права на свободу світогляду, віросповідання, та зважаючи на необхідність цивілізаційної трансформації сучасної України, ми вважаємо, що проблема подальшого наукового осмислення нормативної регламентації та практичної реалізації відповідного права громадян набуває особливої гостроти та актуальності.

Стан розробки дослідження. Запропонована проблематика не є новою для вітчизняної юриспруденції. Її досліджували О. Васьковська, А. Колодій, Р. Куйбіда, В. Матвеев, М. Серета, М. Смокович, Р. Мельник та ін. Але незважаючи на значні наукові здобутки, це питання, на нашу думку, вимагає подальших наукових пошуків з урахуванням вищезазначених об'єктивних обставин.

Мета дослідження. Таким чином, автори вбачають своєю метою створення наукового підґрунтя для подальших творчих пошуків у сфері правового регулювання та реалізації права громадян України збиратися мирно, без зброї, виходячи з вітчизняних реалій та викликів.

Завдання дослідження. Для досягнення поставленої мети ми спробуємо вирішити ряд дослідницьких завдань, а саме: проаналізувати стан нормативного регулювання відповідного питання в Україні, вивчити ефективність участі в цьому процесі вітчизняних органів Конституційної юстиції, дослідити досвід Російської Федерації в аспекті вирішення аналогічних проблем та, спираючись на отримані дані, сформулювати окремі авторські рекомендації щодо удосконалення національного механізму реалізації права громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації.

Окрему увагу планується приділити відповідному досвіду країн пострадянського простору у їх вирішенні. В цьому аспекті автори пропонують зосередитись на шляхах їх вирішення в Російській Федерації як найяскравішому прикладі авторитаризму в сучасному правовому полі.



Виконання вказаних завдань буде досягнуто через аналіз нормативно-правових актів різної юрисдикції, зокрема Конституції України, рішень Верховного та Конституційного Судів України та Конституційного Суду Російської Федерації, а також Законів та підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються питань забезпечення права громадян на мирні збори.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституція України, визначає людину, її життя та здоров'я найвищою соціальною цінністю і покладає на державу обов'язок забезпечити утвердження всіх її прав та свобод, визнаючи їх невідчужуваними і непорушними [1].

Одним з конституційних прав громадян України є право на мирні зібрання, що регламентовано ст. 39 Основного Закону, Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. № 9306-ХІ, а також окремими положеннями Законів України «Про місцеве самоврядування» (в частині загальних зборів жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення) [2], «Про органи самоорганізації населення» (в частині зборів (конференцій) жителів) й «Про свободу совісті та релігійні організації» (у частині проведення релігійних обрядів і церемоній) [3].

На перший погляд, кількість нормативно-правових актів в цій сфері дає можливість говорити про урегульованість зазначеного питання. Але водночас наявність додаткового специфічного джерела врегулювання цього права – рішення Конституційного Суду України – надає підстави стверджувати, що його правова природа зумовлена юридичними суперечностями між організаторами відповідних заходів та органами місцевої влади, що викликають спори в судах різних інстанцій, й потребує втручання спеціального органу Конституційної юрисдикції. Таким чином, ще одним правовим засобом регулювання цієї проблеми є Рішення Конституційного Суду України у справі з конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001. [4]. В ньому зазначено, що положення ч. 1 ст. 39 Конституції України в аспекті конституційного подання слід розуміти так, що організатори мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення таких заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Водночас ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 право громадян, а мають служити його гарантією і надавати відповідним органам можливість вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій [4].

Але внаслідок моніторингу рішень судів різної юрисдикції за 2010–2013 рр. вдалось віднайти 1 054 рішення окружних адміністративних судів щодо обмежень реалізації відповідного конституційного права, 907 з яких задовольнили позов про таке обмеження. Зокрема, протягом вказаного проміжку часу було виявлено 32 рішення Вищого адміністративного суду, 27 з яких обмежили проведення зборів. А за перші місяці 2014 р. суди першої інстанції ухвалили

щонайменше 38 рішень щодо обмеження вказаного права і лише 7 разів задовольнили позов на користь організаторів зборів [5].

Серед підстав обмеження прав на мирні зібрання суди визначають: наявність недоліків у повідомленні про проведення заходу (несвоєчасне подання заяв, відсутність кількості учасників тощо); наявність одночасних заходів; неспроможність органів державної влади забезпечити громадський порядок; наявність небезпеки для охорони здоров'я чи моралі населення; створення заходом перешкод або незручностей у реалізації прав осіб, що не беруть участь у мирному зібранні; наявність шкоди іміджу влади та репутації держави [5].

На наш погляд, такий стан дає підстави говорити, що аналіз положень Конституції та законів України свідчить про правову гарантованість права на мирні зібрання на рівні Основного Закону, але механізм його реалізації є неефективним, а в окремих випадках він взагалі відсутній. Більше того, вивчення емпіричних матеріалів (рішення Конституційного Суду України, статистичної інформації) обумовлює необхідність у пошуку шляхів захисту мирних зібрань у судовому порядку.

У більшості випадків така позиція, на жаль, свідчить про зворотнє. Слід зазначити, що згідно зі ст. 92 Основного Закону виключно Законами України визначаються права та свободи людини і громадянина, гарантії їх реалізації [1], а Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», хоч і є актом, що фактично уособлює механізм реалізації цього права в Україні на підставі правонаступництва, але не володіє необхідною юридичною силою.

Одним зі шляхів вирішення такої юридичної колізії є уповноваження окремої групи Народних депутатів створити спеціальний нормативно-правовий акт. Так, проект Закону України «Про свободу мирних зібрань» від 17 липня 2013 р., хоч і містить певні неточності й потребує вдосконалення, але все ж таки визначає такі положення, як принципи, пріоритетність мирних зібрань, права та обов'язки його організатора та учасників [6].

Значний вклад у сприяння створенню вказаного спеціального закону вніс і Вищий Адміністративний Суд України, виклавши у Постанові Пленуму «Про правове врегулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання» від 22 травня 2015 р. № 5 [7] необхідність звернення до Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів з метою сприяння прийняттю відповідного нормативно-правового акту, що регулював би цю сферу відносин.

Порівнюючи отримані дані із нормативною базою забезпечення права громадян збиратися мирно, без зброї у Російській Федерації, слід зазначити, що законодавець також встановлює таке право в Конституції, у ст. 31 [8], яка проголошує, що громадяни Російської Федерації мають право збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги і демонстрації, походи і пікетування. Водночас фундамент механізму проведення такого роду публічних заходів закладено Указом Президента Російської Федерації «Про порядок організації та проведення мітингів, вуличних походів, демонстрацій та пікетувань» від 25 травня 1992 р. [9].

Принциповою відмінністю законодавства України від Російської Федерації є наявність в останньої спеціального закону, що нібито, на думку його авторів, встановлює ефективну правову процедуру реалізації конституційного права (наприклад, термін подання заяви або конкретне коло осіб, що можуть бути організаторами, інші нюанси) та регулює визначену сферу відносин. Федеральний Закон Російської Федерації «Про збори, мітинги, демонстрації, походи і пікетування» від 19 червня 2004 р. № 54 ФЗ [10] окреслює необхідні елементи механізму реалізації права збиратися мирно, без зброї (ст. 2 – основні поняття, ст. 3 – принципи, ст. 4 – організація публічного заходу, ст. 7 – повідомлення про проведення публічного заходу тощо).

Але все ж таки, незважаючи на докладну нормативну регламентацію цього питання, слід зазначити, що у доповіді Уповноваженого з прав людини Російської Федерації акцентовано увагу на тому, що встановлений Федеральним Законом порядок сповіщення про проведення публічних заходів має безпідставну в правовому відношенні тенденцію до перетворення його в фактично дозвільну процедуру, що, на нашу думку, звучує права громадян.

Слід звернути увагу на те, що Конституційний Суд Російської Федерації не надає офіційного тлумачення ст. 31 Основного Закону, на нашу думку, необхідності в офіційному тлумаченні норми не виникає, адже зазначене право та механізм його реалізації забезпечує спеціальний закон, досконалість якого, на жаль (акцентуючи увагу на певних недоліках), ставить під сумнів навіть Уповноважений Російської Федерації з прав людини.

До того ж, підкреслимо, що факт прийняття спеціального акту не є генеральною ціллю правового регулювання, а лише забезпечення належної правової процедури у реалізації права громадян збиратися мирно може вирішити визначену проблему. За матеріалами статистики, що вказують на необхідність удосконалення Федерального Закону Російської Федерації «Про збори, мітинги, демонстрації, ходи і пікетування» від 19 червня 2004 р. № 54 ФЗ, Європейський Суд з прав людини протягом 2009–2014 рр. прийняв до розгляду 15 скарг від 29 осіб з приводу обмеження права на мирні зібрання з різних населених пунктів Російської Федерації [11]. Порушення права громадян збиратися мирно полягає у неналежно реалізованій, на думку Суду, процедурі погодження місця проведення заходу, що ще раз аргументує нашу позицію та акцентує увагу на тому, що вищезазначений закон, яким регулюються відносини у сфері реалізації права громадян збиратися мирно, потребує вдосконалення через те, що його неточні положення призводять до позовів на рівні міжнародної правозахисної установи від громадян Федерації до своєї ж держави.

Цікавим також є той факт, що на території Російської Федерації і досі діє Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. № 9306-XI.

Наявність цього нормативного документу свідчить про його застарілість та недоцільність, оскільки з моменту його прийняття пройшло більше 25 років, а за цей час, по-перше, змінились потреби суспільства, а по-друге, свій роз-

виток у демократизації знайшли Конституції й нормативно-правові акти.

Але все ж таки за притягу певному ряду недоліків слід зазначити, що органи конституційної юстиції Російської Федерації виступають за захист прав громадян збиратися мирно, без зброї. Це положення відображається постановою Конституційного Суду Російської Федерації у справі про перевірку конституційності ч. 1 ст. 7 Федерального Закону Російської Федерації «Про збори, мітинги, демонстрації, ходи і пікетування» від 19 червня 2004 р. № 54 ФЗ у зв'язку зі скаргою громадянина А. Якимова, суд постановив: визнати ч. 1 ст. 7 Федерального Закону «Про збори, мітинги, демонстрації, походи і пікетування» такою, що не відповідає Конституції Російської Федерації, її ст. 19 (ч. 1, ч. 2), ст. 31 і ст. 55 (ч. 3), в тій мірі, що положення, які в ній містяться за змістом, що надає їм правозастосовна практика в системі чинного правового регулювання, не забезпечують можливість подачі повідомлення про проведення публічного заходу для випадків, коли визначений за загальним правилом строк подачі повідомлення (не раніше 15 і не пізніше 10 днів до дня проведення публічного заходу) повністю співпадає з неробочими святковими днями [12].

Органи конституційної юстиції, як і Уповноважений Російської Федерації з прав людини, акцентують увагу на недосконалості закону, що регулює проведення мирних зборів, а це означає, що він потребує вдосконалення, адже ці проблеми спричиняють порушення конституційного права громадян Російської Федерації, сприяють утворенню конфліктних ситуацій між владою та організаторами мирних зібрань, а в подальшому, коли люди бажать провести такий захід всупереч бажанню влади, призводять до конфліктів громадян і працівників правоохоронних органів, що не можуть належним чином забезпечити громадський порядок.

Отже, слід зазначити, що на території Російської Федерації право громадян збиратися мирно, без зброї гарантовано Основним Законом, низкою нормативно-правових актів і, що на перший погляд важливо, спеціальним законом. Але поряд з цим на основі рішень Конституційного суду Російської Федерації, доповіді Уповноваженого з прав людини та судової статистики Європейського суду з прав людини слід констатувати, що процедура реалізації вказаного конституційного права на території держави-представниці пострадянського простору не забезпечена належним чином і потребує ряду уточнень.

В свою чергу, досвід, отриманий в результаті спроби врегулювати це право, необхідно використати і в Україні в тому аспекті, що навіть наявність спеціального закону не розв'язує проблему громадян збиратися мирно, без зброї. Але його відсутність лише призводить до загострення проблеми і утворення конфліктних ситуацій, що виникають між організаторами таких заходів та органами державної влади.

Висновки. Отже, підводячи підсумки проведеного дослідження на підставі проаналізованих зарубіжних та національних нормативно-правових актів, рішень органів Конституційної юрисдикції та судової статистики, слід констатувати, з одного боку, закри-



пленість в Конституції України та законодавстві Російської Федерації права збиратися мирно, без зброї, проводити мітинги та інші різноманітні мирні заходи відповідає європейським традиціям.

А з іншого боку, найбільш вдало, на нашу думку, всебічно і якісно забезпечено процес реалізації цього права саме у законодавстві України, адже, незважаючи на наявність спеціального закону в Російській Федерації, що забезпечує відповідне право, механізм його реалізації частково нівелюється.

В Російській Федерації, поширеною є тенденція систематичних намагань органів влади та самоврядування до недопущення проведення такого роду заходів. Також слід акцентувати увагу на тому, що, хоч на території Російської Федерації і діє закон, який регламентує вказані відносини, на основі отриманих даних виявилось, що він не регулює в належній мірі вказані питання.

Важливою особливістю в забезпеченні права громадян збиратись мирно, без зброї також є роль національних органів Конституційної юстиції, яка полягає у праві тлумачити норми Основного Закону та проводити перевірки національних нормативно-правових актів на відповідність Конституції. На наш погляд, для вирішення відповідного завдання в Україні є необхідність прийняття спеціального закону, що регулював би цю сферу відносин.

Практичні рекомендації щодо створення спеціального Закону України, які пропонуються нами, спрямовані на вирішення вже існуючих проблем національного та міжнародного рівня, серед яких: розробка визначеної термінології з відповідним науковим обґрунтуванням зазначених у Конституції України понять; розв'язання тенденції до заборони на проведення таких зібрань органами влади; розробка положень спеціального Закону таким чином, щоб процедура «сповіщення» не зводилась нанівець та не перетворювалась у «дозвільну»; уточнення поняття «завчасність» в аспекті подання заяви про проведення мирного заходу; конкретний перелік заборон щодо осіб, які не мають права брати участь у таких заходах, та місць, де їх проводити не можна. Також, на нашу думку, належної уваги вимагає механізм забезпечення громадського порядку під час проведення відповідних заходів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Закон України «Про органи самоорганізації населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>
5. Куйбіда Р. Свобода мирних зібрань у практиці адміністративних судів (аналітичний огляд судової практики за 2010–2014 рр.) / Р. Куйбіда, М. Серета // Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/images/documents/Свобода%20мирних%20зібрань%20-%20судовий%20виправ.pdf>.
6. Проект Закону про свободу мирних зібрань [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751.
7. Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України «Про правове врегулювання відносин щодо реалізації права на мирні зібрання» від 22 травня 2015 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_vasu_5_22-05-2015.
8. Конституция Российской Федерации – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.constitution.ru>.
9. Указ Президента Российской Федерации «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования» от 25 мая 1992 г.– [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://lawru.info/dok/1992/05/25/n116551.htm>
10. Федеральный Закон Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54 ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rg.ru/2004/06/23/miting-dok.html>.
11. Международная защита прав на свободу собраний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mhg.ru/files/009/svs3.pdf>.
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ч. 1 ст. 7 Федерального Закона Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина А.Н. Якимова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162994.