



АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

А.О. Яременко*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНИХ ЗАХОДІВ В УКРАЇНІ

Демократичні перетворення, що відбуваються в нашій країні, зумовлюють постійне **зростання соціальної активності громадян**, їх зацікавленості в використанні широкого спектру політичних прав і свобод, закріплених Загальною декларацією прав людини і гарантованих Конституцією України. Остання в ст. 39 закріпила право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи та демонстрації¹.

Громадяни України з кожним роком все активніше здійснюють своє право на свободу зібрання. Статистика свідчить: якщо протягом 1988-1989 років на Україні відбулося відповідно 32 та 946 громадсько-політичних заходів (надалі масових заходів), то в 1998-1999 роках їх кількість склала вже понад 10700 та 13000, а число учасників досягло 16 та 20 мільйонів чоловік². В 2000 та 2002 роках в Україні було проведено 20600 та 55000 масових заходів, у яких взяли участь 20,5 млн. та 30,6 млн. чоловік відповідно³.

Проблеми охорони громадського порядку під час масових заходів, **забезпечення конституційних гарантій прав громадян** на їх проведення постійно **привертають увагу науковців та практиків**. Важливе місце в їх розробці займають дослідження І.І. Веремеєнка, Н.В. Вітрука, М.І. Єропкина, В.Т. Іванова, А.П. Коренева, Л.М. Колоджіна, Л.А. Кузнецова, В.В. Копейчикова, В.М. Кравцова, Б.В. Лазарева, Л.Л. Попова, В.Г. Поліщука, В.С. Родніченка, Н.Г. Саліщевої, А.В. Серьогіна, А.П. Шергіна та інших.

При загальному, позитивному характері праць вказаних вчених, необхідно зазначити, що більшість із них **ґрунтуються на законодавстві та правозастосовчій практиці колишнього СРСР** і не враховують істотні зміни, що відбулися за часів розбудови незалежної української держави.

© Яременко А.О., 2006

* старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін Херсонського юридичного інституту Харківського національного університету внутрішніх справ

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Поліщук В.Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Запоріжжя, 1999. — С. 1.

³ МВС проти "Гострих форм протесту" // Дзеркало тижня. — 2002. — № 38 (413). — С. 12.



Мета даної статті полягає у дослідженні становлення, розвитку і перспектив оновлення правових приписів щодо регулювання порядку організації та проведення громадсько-політичних заходів в Україні.

Як відомо, право громадян на свободу мирних зборів, мітингів та демонстрацій у країнах Європейської спільноти давно віднесено до невід'ємних фундаментальних прав людини, таким як свобода слова, совісті, віросповідання. Це знайшло своє вираження не тільки в Конституціях вказаних країн, але й у детальній регламентації порядку реалізації громадянами права на свободу зібрання, в тому числі й умови його обмеження в окремих спеціальних законах. Таким, наприклад, є Закон республіки Австрії "Про порядок проведення зібрань", який був прийнятий ще у 1867 році⁴. На жаль в Україні такий нормативний акт досі не прийнятий, що не дозволяє її громадянам вільно та в повному обсязі реалізувати своє право, закріплене в Конституції. Між тим право на свободу зібрання в Основному Законі держави з'явилося не вперше.

Перша спроба юридично закріпити право громадян на свободу зібрання була здійснена за часів Російської імперії, до складу якої входила Україна. В 1913 році до Державної Думи конституційно-демократичною партією було внесено на розгляд законопроект, регулюючий порядок проведення зборів. Проект був підданий критиці і направлений на доопрацювання. В подальшому у зв'язку з початком першої світової та громадянської війни проект так і не був прийнятий.

Нормативне закріплення положення про свободу зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій, а також страйків та союзів на території України було здійснено вже в першій Конституції Української РСР 1919 року, яка в п. 25 розділу III визнавала право громадян на свободу зібрання⁵. Не зважаючи на включення цих свобод і в тексти прийнятих пізніше конституцій, **історична дійсність засвідчила їх декларативний характер**. Так, Конституція УРСР 1929 року п. 10 розділу I окремо визнає за громадянами право на свободу зібрання⁶. Але вже в Конституції УРСР 1936 року в ст. 105 розділу VIII свободу зборів, мітингів та демонстрацій закріпила разом з свободою слова та печаті⁷. Аналогічним чином це право було відображено і в Конституції УРСР 1978 року⁸. Як бачимо, що хоча держава і включала це право в систему демократичних прав і свобод громадянина, але, загальновідомо, що всі заходи по його реалізації здійснювались із дозволу та під державним і партійним контролем. Ініціатива громадян з цього питання не допускалася і каралася. Крім того, практичний досвід проведення масових заходів виявив життєву необхідність прийняття спеціального нормативного акту, який би визначав механізм реалізації цього права громадян, а головне-обґрунтований порядок його обмеження цього в інтересах суспільства.

Лише в 1987-1988 роках у зв'язку з демократичними процесами та політизацією населення в багатьох адміністративно-територіальних одиницях колишнього СРСР **починають приймати тимчасові правила**, постанови про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій. **З метою уніфікації та недопущення правових колізій** 28 липня 1989 року Президією Верховної Ради СРСР був прийнятий Указ "Про порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій в СРСР"⁹. В багатьох союзних республіках в послідуючому були прийняті відповідні, дублюючи нормативні акти. **В Україні дублювання не здійснювалося**, і до теперішнього часу діють окремі положення Указу Президії Верховної Ради СРСР про порядок інформування місцевих органів влади про проведення заходу.

⁴ Кондратьєв Я.Ю. Право на зібрання: теоретико-правові аспекти вітчизняного та зарубіжного досвіду: Лекція. — К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2003. — С. 6.

⁵ Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі Конституції України. — К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. — С. 7.

⁶ ЗП України. — 1929. — № 14. — 8 липня.

⁷ СЗ УССР. — 1937. — № 30. — 11 лютого.

⁸ Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки, прийнята 20 квітня 1978 року на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР IX скликання. — К.: Політвидав України, 1978.

⁹ О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР Указ Президии Верховного Совета СССР // ВВС СССР. — 1988. — № 31. — Ст. 504.



Практика застосування цього акту виявила його **значні недоліки, а щодо окремих положень повну** — невідповідність Конституції України.

У тексті ст. 39 Конституції України вже міститься дозвіл на відповідну поведінку особи, а тому будь-яка додаткова процедура отримання дозволу є порушенням порядку реалізації прав та свобод належних громадянам. Крім того, отримання додаткового дозволу суперечить принципу правової політики нашої держави: дозволено все, що не заборонено законом.

Використання дозвільного порядку проведення зборів призводило до безпідставних відмов у видачі дозволу на проведення масових заходів. До прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року рішення про відмову у видачі дозволу на проведення масового заходу приймалося виконавчими комітетами місцевих Рад. Зараз отримання дозволу не потрібно, а рішення про заборону проведення масового заходу приймає суд за заявою зацікавленої сторони. В зв'язку з відсутністю спеціального закону, на який посилається ч. 2 ст. 39 Конституції України, основою судових рішень є власне бачення ситуації суддями. Так, у грудні 2005 року Бориспільський міський суд за поданням місцевої міліції заборонив проведення мітингу прихильниками Прогресивної соціалістичної партії перед аеропортом вказаного міста, мотивуючи своє рішення тим, що проведення цього заходу може негативно вплинути на імідж України в очах представників іноземних делегацій, що прилітають в Україну. Зрозуміло, що такої підстави заборони ч. 2 ст. 39 Конституції України не містить. У той же час Старокиївський районний суд міста Києва дозволив проведення демонстрацій та мітингів прихильникам двох ворожо налаштованих партій — ветеранів Великої Вітчизняної війни і Прогресивної соціалістичної партії, а також ветеранів Української повстанської армії і прихильників Української національної асамблеї, проігнорувавши вмотивоване подання ГУМВС України в м. Києві щодо заборони проведення вказаних заходів у зв'язку з тим, що вони можуть призвести до зіткнення великих груп населення та масових безпорядків. Наслідком цього стали події, що відбулися 16 жовтня 2005 року на майдані Незалежності та вулиці Хрещатик, під час яких декілька десятків осіб отримали поранення, а авторитет держави справді був заплямований.

Враховуючи недосконалість нормативного акту, що досліджується, численні конфлікти, що виникають при його застосуванні, вкрай **необхідним є прийняття нового закону**, який би визначив порядок організації та проведення масових заходів громадсько-політичного спрямування, а головне — чітко визначив порядок та умови обмеження права громадян на свободу зібрання.

Проекти законів з даного питання неодноразово подавались на розгляд до Верховної Ради України. Починаючи з 1993 року і станом на 1 лютого 2006 р. їх подано у кількості 7. Особливо ця діяльність активізувалася з 2000 року, коли було надано 5 законопроектів. На жаль, усі ці **проекти далі другого читання не проходили і відправлялись на доопрацювання.** Щодо питання обмеження права на свободу зібрання в поданих проектах немає єдиного погляду. Так, проект Закону України “Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні” № 0991 від 14 травня 2002 року, поданий народними депутатами України О.О. Стояном та В.А. Пожидаєвим, в ст. 9 не розкриває підстави та умови обмеження права на свободу зібрання і містить лише загальну вказівку, що суд може обмежити проведення масових заходів та акцій у випадку введення в країні надзвичайного стану. Аналогічні положення викладені в останньому варіанті проекту Закону України “Про порядок організації і проведення мирних заходів та акцій в Україні” № 5242-1 від 11 березня 2004 року, поданому до Верховної Ради народними депутатами Г.Й. Удовенком та І.В. Миновичем, хоча в першому варіанті Закон містив вісім підстав для відмови в проведенні мирних зборів. Проект Закону України “Про збори, мітинги, походи і демонстрації” № 5242-2, поданий до Верховної Ради 23 березня 2004 року Президентом України Л.Д. Кучмою, взагалі не містив статті, яка б визначала підстави обмеження права на свободу зібрання.



З метою виходу із ситуації, що склалося на місцях, **місцеві Ради народних депутатів почали приймати локальні акти, що визначали порядок проведення масових заходів.** Такі акти були прийняті в містах Києві, Харкові, Львові та деяких інших. Одним із найбільш опрацьованих було рішення Київської міської Ради від 24 червня 1999 року № 317/418 “Про визначення порядку організації та проведення у Києві недержавних масових громадських заходів політичного, культурного, просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру”. Пункт 5 цього рішення передбачає 4 підстави, за наявності яких проведення Заходу може бути заборонено судом за поданням зацікавленої сторони.

Узагальнюючи, можна зазначити, що **осовною проблемою правового регулювання такої соціальної поведінки населення, як збори, мітинги, вуличні походи та демонстрації, є створення механізму реалізації зазначених прав, який би дозволив повно та всеохоплююче дотримуватись прав і свобод одних груп громадян при мінімальних незручностях для інших, але при забезпеченні безпеки усіх.** З урахуванням цього **досліджувалось відношення співробітників органів внутрішніх справ до забезпечення прав і свобод та безпеки громадян під час проведення масових заходів.**

Результати анкетування (було опитано 226 співробітників міліції з практичних підрозділів та з числа командно-викладацького складу, а також слухачів і курсантів вищих навчальних закладів системи МВС України, що брали участь в охороні громадського порядку під час проведення масових заходів) **засвідчили, що 76 % опитаних вважають, що невинуватена заборона проведення зборів, мітингів та демонстрацій призводить до надмірного загострення відносин між співробітниками міліції та громадянами.** 69 % вважають, що в органах внутрішніх справ **склалася практика непродуманого залучення великої кількості співробітників міліції для охорони громадського порядку під час проведення масових заходів на шкоду іншим напрямкам роботи, в той час, як досвід розвинених країн містить зовсім іншу практику.** Наприклад, за американським стандартами оптимальна кількість поліцейських у формі (на виду в учасників заходів) вираховується з розрахунку 15-20 поліцейських на 10 тисяч учасників чи глядачів¹⁰. Вибіркові дані по нашій країні свідчать, що для попередження несанкціонованих масових заходів на кожного учасника залучається один співробітник міліції. Так, автор сам брав участь в охороні громадського порядку під час подій 9 березня 2001 року, що сталися біля пам'ятника Т.Г. Шевченка, коли демонстрації, кількістю близько 2 тисяч чоловік, було протиставлено до 5 тисяч співробітників міліції. Більшість опитаних співробітників міліції (86 %), вважають, що **необхідно надати максимальну свободу на проведення масових заходів, але відповідальність за підтримання громадського порядку покласти на організаторів заходів.** А також, в окремому законі чітко **визначити обґрунтовані підстави та регламент заборони проведення масового заходу.**

Максимальна свобода на проведення масових заходів, з однієї сторони і можливість заборони їх проведення — не є протиріччям. Саме такий підхід виражений у міжнародних актах. Так Пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. і ратифікований Президією Верховної Ради СРСР 18 вересня 1973 р. (на території СРСР і України як складової частини почав дія з 23 березня 1976 р.) в ст. 21 зазначає: “Визнається право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які встановлюються у відповідності з законом і які необхідні в демократичному суспільстві в інтересах державної або громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моралі населення або захисту прав і свобод інших осіб”¹¹.

¹⁰ Осипов Ю.И. Организация и деятельность патрульно-постовой службы полиции США: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М.: Академия МВД СССР, 1989. — С. 15.

¹¹ Пакт о гражданских и политических правах // ВВС СССР. — 1976. — № 17. — Ст. 291.



З урахуванням викладених думок вважаємо, що в якості вихідних позицій **при розробці Закону** регулюючого порядок організації, проведення та заборони громадсько-політичних заходів **необхідно виходити з наступних принципів.**

По-перше, **реалізація одних конституційних прав і свобод можлива тільки у взаємозв'язку з іншими.** Так, свобода зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій невід'ємна від свободи слова та друку. Передбачається, що більшість проблем, щодо яких виникають мітинги та демонстрації, могли бути ефективно вирішені при їх вільному обговоренні в засобах масової інформації. Зараз же основним мотивом, що виводить людей на вулиці, є бажання бути почутими та висловити неординарне або офіційно невизнане судження, вирішити повсякденні проблеми. Таким чином, якщо будь-які судження, крім кримінально караних, будуть мати право на існування в засобах масової інформації, тоді в багатьох випадках мітинги та демонстрації вичерпають себе. Інші прояви громадянської активності можна буде задовольняти у менш масових формах поведінки.

По-друге, **неприпустимо ставити в один ряд різні форми проведення громадсько-політичних заходів.** Необхідним є розподіл у майбутньому законі громадсько-політичних заходів за формою проведення на статичні та динамічні. При цьому, в першу групу віднести збори, мітинги, пікети, а в другу — походи, демонстрації та маніфестації. В залежності від такого розподілу потрібно визначити ступінь участі органів влади в їх регулюванні. Для статичних заходів такий вплив повинен бути мінімальний на рівні повідомлення про проведення в місцях, які завчасно визначені для таких цілей. Для динамічних заходів повинна бути передбачена процедура узгодження часу та місця, у зв'язку з тим, що їх проведення зачіпає інтереси інших груп населення.

По-третє, в законі повинна бути передбачена норма, згідно з якою **місцеві органи влади зобов'язані приймати положення про порядок проведення вказаних заходів**, у яких визначати місця для статичних заходів та **з урахуванням місцевих особливостей**, місця заборонені для проведення масових заходів.

По-четверте, необхідно **встановити вичерпний перелік підстав, за якими може бути заборонено проведення масового заходу**, при цьому розкрити якісні ознаки з метою недопущення вільного тлумачення.

По-п'яте, крім підстав заборони потрібно **передбачити процедуру і випадки припинення чи призупинення проведення масового заходу** та компетенцію суб'єктів таких дій.

По-шосте, **закон повинен містити систему гарантій реалізації громадянами права на свободу зібрання**, а саме — процедуру оскарження судових рішень про заборону проведення масових заходів.

По-сьоме, повинні бути передбачені **умови для взаємної відповідальності організаторів громадсько-політичних заходів та представників влади**, що здійснюють керуючий та контролюючий вплив.

Таким чином, можна зазначити, що з метою вільної реалізації громадянами права на свободу зібрання та попередження правопорушень під час проведення масових заходів в Україні, **повинен бути розроблений та прийнятий закон, що відповідає** положенням ст. 39 Конституції України та міжнародно-правовим стандартам у сфері прав людини.

Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін Херсонського юридичного інституту Харківського національного університету внутрішніх справ (протокол № 8 від 28 лютого 2006 року)

