

УДК 342.729

Олеся Нікольська,кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного і міжнародного права
Донецького національного університету,**Ірина Кіріна,**студентка 5 курсу економіко-правового факультету
Донецького національного університету

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА МИРНІ ЗІБРАННЯ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ*

У статті аналізуються проблеми практичної реалізації права на мирні зібрання, а також пропонуються шляхи удосконалення правового регулювання цього права в сучасних умовах.

Ключові слова: право на мирні зібрання, система гарантій прав і свобод людини і громадянина, обмеження реалізації права на мирні зібрання, судової практика.

Мирні зібрання сьогодні становлять невід'ємну частину суспільного й політичного життя та мають виключне значення для розбудови вітчизняного демократичного державного режиму. Саме мирні публічні зібрання дозволяють громадянам масово виявляти свої переконання. Вони є одним із засобів донести свою позицію до значної кількості осіб і таким чином привернути увагу громадськості і влади та вплинути на формування громадської думки щодо певного питання. Отже, забезпечення свободи мирних зібрань слід розглядати як важливу гарантію участі громадян в управлінні справами демократичної держави.

Проблематика реалізації в Україні конституційного права громадян на мирні зібрання досліджувалась у працях таких науковців, як О. В. Васьковська, О. Л. Власенко, М. М. Денісова, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, П. М. Рабінович, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповал та інших правознавців. Незважаючи на пильну увагу вчених-правознавців та широке міжнародне визнання та закріплення в нормативних документах, право на мирні зібрання на національному рівні потребує законодавчого врегулювання.

Метою статті є науково-теоретичне осмислення проблем практичної реалізації права на мирні зібрання, а також визначення шляхів удосконалення право-

вого регулювання цього права в сучасних умовах.

Право на мирні зібрання закріплене у ст. 39 Конституції України, яка гарантує, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [1].

Також Україна ратифікувала декілька міжнародних документів, що закріплюють право на мирні зібрання: Загальна декларація прав людини (ст. 20), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 21) та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 11).

Реалізація права на мирні зібрання в Україні регламентується також нормами статей 182 і 183 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. 315 Цивільного кодексу України, пп. 3 п. «б» ч. 1 ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ч. 15 ст. 22 Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ».

В Україні, крім зазначених актів, також діє законодавство про мирні зібрання колишнього СРСР, а саме Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних

* Рекомендовано до друку кафедрою конституційного і міжнародного права Донецького національного університету.

походів і демонстрацій в СРСР» (далі — Указ).

Аналіз судової практики демонструє певну непослідовність щодо застосування зазначеного Указу. Наприклад, у постанові Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 12.09.2012 р. у справі № 2а-10105/12/0170/18 суд посилається на п. 2 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», відповідно до якого заява про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації подається в письмовій формі не пізніше як за десять днів до намічуваної дати їх проведення. На думку суду, відповідач — Громадська організація «Ялтинський молодіжний парламент» повідомив позивача — Виконавчий комітет Гаспринської селищної ради про проведення акції з порушенням строків, передбачених вищезгаданим Указом, що робить неможливим завчасно вжити необхідних заходів щодо забезпечення громадського порядку, визначення порядку технічного забезпечення його проведення. На підставі чого суд заборонив відповідачу проведення запланованих мітингів та демонстрацій [2].

У постанові від 17.08.2012 р. у справі 2а-3933/12/1070 Київський окружний адміністративний суд навпаки підкреслює, що Конституційний Суд України в своєму рішенні від 19.04.2001 р. № 4рп/2001 р. у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання жодного разу не послався на Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. як на нормативний акт, що підлягає застосуванню до даних правовідносин. Обґрунтовуючи свою постанову, суд посилається на норми Конституції України та ч. 1 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також рішення Європейського суду з прав людини у справі «Букта та інші проти Угорщини» [3].

Київський апеляційний адміністративний суд у постанові від 16.05.2012 р. (справа № 2а-17669/11/2670) зауважує, що Указ суперечить Конституції України, оскільки він встановлює дозвільний характер на мирні зібрання, а ст. 39 Конституції України — повідомний. Згідно з Указом про такі зібрання має бути повідомлено не пізніше як за десять днів до

намічуваної дати їх проведення, а згідно зі ст. 39 Конституції України — завчасно. Мирне зібрання відповідно до Указу може бути заборонене виконавчим комітетом ради народних депутатів, а за Конституцією України — обмеження може бути встановлене лише судом. Указ дозволяє проведення мирних зібрань лише з метою, що не суперечить Конституції СРСР та при додержанні радянських законів, а згідно з постановою Верховної Ради України від 12.09.1991 р. № 1545-XII «Про порядок тимчасової дії на території України окремих законодавчих актів Союзу РСР» застосування актів законодавства Союзу РСР дозволяється, якщо вони не суперечать Конституції і законам України [4]. У зв'язку із цим Київський апеляційний адміністративний суд скасував постанову суду першої інстанції щодо обмеження проведення мирних зібрань у даній справі.

Дискусійним залишається питання і щодо строків завчасного сповіщення про мирні зібрання.

У рішенні Конституційного Суду України у справі за 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 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19.04.2001 р. № 4-рп/2001 зазначено, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають слугувати його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей. Суд підкреслив, що визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання [5]. Однак і до теперішнього

часу це питання не врегульовано на законодавчому рівні.

Досить поширеною є практика прийняття органами місцевого самоврядування власних правових актів щодо організації та проведення мирних зібрань. При цьому, як свідчить практика, такі акти часто приймаються з порушенням Конституції та законів України. Прикладом є постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 18.09.2012 р. у справі № 2-а-2651/12/2170, у якому суд задовольнив позов прокурора про визнання нечинними підпунктів Порядку організації та проведення в м. Херсон зборів, мітингів, походів і демонстрацій (далі — Порядок). Позовні вимоги позивач обґрунтував тим, що міськрадою прийнято оспорювані пункти Порядку, які суперечать вимогам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (далі — Закон № 280) та Конституції України. Зокрема у позові прокурор зазначив, що Закон № 280 не дає право міськраді врегулювати питання щодо організації та проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, оскільки це є предметом законодавчого регулювання [6]. Також були визнані незаконними деякі пункти Тимчасового положення «Про порядок розгляду питань щодо організації проведення зборів, мітингів, походів та демонстрацій у місті Харкові» [7], скасовано п. 2 рішення Олександрійської міської ради № 329 від 30.08.2011 р. «Про затвердження Порядку організації та проведення в м. Олександрія недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру» [8], визнано протиправним та скасовано рішення виконкому Красноармійської міської Ради «Про організацію проведення масових заходів у м. Красноармійську» від 20.07.2011 р. [9] тощо.

На теперішній час, окрім проблем у законодавчому регулюванні мирних зібрань, існують ще й проблеми у сфері обмеження права на мирні зібрання. Так, відповідно до ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України окружний адміністративний суд своєю постановою може заборонити або обмежити право на мирні зібрання, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочи-

нів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей [10].

Досить часто позови щодо обмеження реалізації права на мирні зібрання або заборону проведення мирного зібрання обґрунтовуються недостатністю часу для забезпечення безпеки заходу масового характеру [11]; неповідомленням завчасно про запланований захід (хоча чіткого строку в чинному законодавстві не встановлено, а термін «завчасно» за своєю сутністю є досить відносним) [12]; проведенням заходу в місцях, які не передбачені Порядком організації та проведення зібрань, мітингів, походів і демонстрацій [13]; неможливістю місцевого управління МВС забезпечити громадський порядок під час запланованих заходів [14]; одночасним проведенням двох зібрань [15] та інше. Як свідчить практика, більшість таких позовів задовольняють. Уявляється, що такий підхід суперечить ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка закріплює, що право на свободу мирних зібрань не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції України обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання можуть встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або захисту прав і свобод інших людей. У зв'язку з цим слід зазначити, що нині в Україні відсутній закон, який би визначав критерії наявності національних інтересів чи громадської безпеки.

Все вищевикладене демонструє нагальну потребу прийняття закону, який би врегулював порядок реалізації права на мирні зібрання.

Важко погодитися, з думкою М. М. Денісової, що сам факт відсутності закону про мирні зібрання не обумовлює нагальної потреби в його ухваленні, а відсутність у сьогоденній правовій системі вказаного закону не виключає можливість існування ефективних національних механізмів реалізації права на мирні зібрання, що

ґрунтуються на процесуальних нормах законодавства, практиці Європейського Суду з прав людини, національній судовій практиці та конституційно-правових звичаях [16]. Наявні в законодавстві України прогалини та суперечності у судовій практиці вказують на те, що правові механізми закріплення та регламентації права на мирні зібрання в Україні є дуже слабкими та недосконалими. А отже, потребують законодавчого врегулювання.

Практика свідчить про численні порушення конституційно гарантованого права на мирні зібрання в Україні як державними, так і самоврядними органами, а також посадовими особами, які покликані здійснювати захист цього права [17]. Вірно зазначає О. Л. Власенко, що відсутність чіткого законодавчого регулювання права на свободу мирних зібрань є підґрунтям численних зловживань як з боку посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, так і з боку організаторів і учасників мирних зібрань [18]. Що також підкреслює актуальність прийняття закону, який би чітко визначив порядок реалізації права на мирні зібрання.

Корисним для України уявляється досвід зарубіжних країн. Так, аналіз законодавства Франції, ФРН, Румунії, Угорщини, Фінляндії та держав Балтії демонструє, що відповідні правовідносини регламентуються шляхом ухвалення спеціальних законів, конституційних прецедентів та підзаконних актів. Іноземні правові механізми передбачають повідомний порядок проведення мирних зібрань. Для відповідних правових механізмів характерними є: короткий термін повідомлення про мирні зібрання; можливість проведення певних зібрань без попереднього дозволу; відсутність відомчих чи локальних актів, які б обмежували право на мирні зібрання; закріплення відповідальності за незаконне обмеження цього права [19].

Отже, наявні в законодавстві України прогалини та суперечності у судовій практиці, численні порушення конституційно гарантованого права на мирні зібрання вказують на нагальну потребу прийняття закону, який би врегулював порядок реалізації права на мирні зібрання.

ПРИМІТКИ

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (у редакції від 04.02.2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 12.09.2012 р. у справі № 2а-10105/12/0170/18 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25959183>.
3. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 17.08.2012 р. у справі 2а-3933/12/1070 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25658987>.
4. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 16.05.2012 р. у справі № 2а-17669/11/2670 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24403870>.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 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) від 19.04.2001 р. № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 28. — Ст. 1379.
6. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 18.09.2012 р. у справі № 2-а-2651/12/2170 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26124845>.
7. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 20.08.2008 р. у справі № 2а-5164/08 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/2016383>.
8. Постанова Олександрійського міськрайонного суду Кіровоградської області від 31.05.2012 р. у справі № 2-а-7042/11 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24464256>.

9. Постанова Красноармійського міськрайонного суду Донецької області від 07.11.2011 р. у справі № 2а-12669/11 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20933586>.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. (станом на 18.01.2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36, 37. — Ст. 446.
11. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 17.08.2012 р. у справі № 2а-3933/12/1070 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/20Review/25658987>.
12. Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 17.07.2012 р. у справі № 2а-3873/12/1470 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25578192>.
13. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 16.12.2011 р. у справі № 2-а-6069/11/2170 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20599435>.
14. Постанова Окружного адміністративного суду міста Севастополя від 17.08.2012 р. у справі № 2а-1886/12/2770 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26179770>.
15. Постанова Волинського окружного адміністративного суду від 25.10.2012 р. у справі № 2а/0370/3529/12 [Електронний ресурс]: за даними Офіційного сайту Єдиного державного реєстру судових рішень. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/26941575>.
16. Денісова М. М. Правове забезпечення реалізації конституційного права на мирні зібрання в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. М. Денісова ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2010. — С. 12.
17. Васьковська О. В. Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Васьковська ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2007. — С. 10.
18. Власенко О. Л. Конституційне право громадян на свободу зборів, мітингів, походів і демонстрацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. Л. Власенко ; Нац. акад. внутр. справ. — К., 2011. — С. 10.
19. Денісова М. М. Зазнач. праця. — С. 10.

Никольская Олеся, Кирина Ирина. Конституционное право на мирные собрания: проблемы реализации.

В статье анализируются проблемы практической реализации права на мирные собрания, а также предлагаются пути усовершенствования правового регулирования данного права в современных условиях.

Ключевые слова: право на мирные собрания, система гарантий прав и свобод человека и гражданина, ограничение реализации права на мирные собрания, судебная практика.

Nikolskaya Olesya, Kirina Irina. Constitutional right on peaceful assemblies: realization problems.

In the article problems of practical realization of the right to peaceful assemblies are analyzed, and also ways of improvement of legal regulation of this right in modern conditions are offered.

Key words: right to peaceful assemblies, system of guarantees of the rights and freedoms of the person and citizen, restriction of realization of the right on peaceful assemblies, jurisprudence.