



ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ПРОВЕДЕНИЕ МИРНОГО СОБРАНИЯ. ОСТАНОВКА И ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ МИРНОГО СОБРАНИЯ

Виктория ДОВГАНЬ,

соискатель кафедры конституционного, административного и финансового права, старший преподаватель
Института права и общественных отношений
Открытого международного университета развития человека «Украина»

Summary

One of the basic principles of the administration of justice is the rule of law, according to which the individual, his rights and freedoms recognized by the highest values and determine the content and direction of the state. Any restrictions on the right may be used only in the framework and on the basis of law. The right of citizens to assemble peacefully without arms and to hold meetings, rallies, marches and demonstrations, etc. Article 39 of the Constitution of Ukraine is guaranteed, Article 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, other acts of national and international legislation.

The right to freedom of peaceful assembly is protected by a State which is obliged to ensure its effective implementation in practice. Limitation of this right can only be set by the court in accordance with the law and only in the interests of national security and public order – the prevention of disorder or crime, for the protection of public health or the protection of the rights and freedoms of others.

Key words: meetings, rallies, marches, demonstrations, public relations, political freedoms.

Аннотация

Одним из основных принципов осуществления правосудия является верховенство права, в соответствии с которым человек, его права и свободы признаются высшими ценностями и определяют содержание и направленность деятельности государства. Любые ограничения права могут применяться лишь в рамках и на основании закона. Право граждан собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, шествия и демонстрации гарантируются ст. 39 Конституции Украины, ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод, другими актами национального и международного законодательства.

Право на свободу мирных собраний защищено государством, которое обязано обеспечить его эффективную практическую реализацию. Ограничение реализации этого права может устанавливаться только судом в соответствии с законом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка — с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей.

Ключевые слова: собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации, общественные отношения, политические свободы.

Постановка проблемы. Политические права и свободы рассматривают как обеспеченную законом и публичной властью возможность человека участвовать (как индивидуально, так и коллективно) в общественно-политической жизни государства и осуществлении государственной власти. Тем самым преодолевается отчуждение гражданина от государства. Политические права гражданина являются непременным условием функционирования всех других видов прав, поскольку они образуют органическую основу системы демократии и выступают как ценности, которыми власть должна ограничивать себя и на которые должна ориентироваться.

Состояние исследования. Проблемы обеспечения права на проведение мирного собрания, остановки и прекращения проведения мирного собрания исследовали В.Б. Аверьянов, А.Н. Бандурка, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяк, К.Л. Бугайчук, А.С. Васильева, М.В. Витрук, Е.С. Герасименко, И.П. Голосниченко, И.В. Додина, Б.Н. Емельянова, М.И. Еропкин, К.Е. Игошева, С.В. Кивалов, А.П. Ключо-

шеченко, В.К. Колпаков, С.А. Комаров, А.Т. Комзюк, Д.П. Корнев, В.Н. Кудрявцев, А.И. Остапенко, Р.С. Павловский, В.П. Петков, В.Г. Полищук, Л.Л. Попов, И.С. Самощенко, О.Ф. Скакун, Ю.И. Скуратов, Ю.А. Тихомиров, В.А. Юсупов и другие.

Изложение основного материала. Выступая как фактор, определяющий природу государства, как средство контроля над властью, оценочный критерий демократического режима, политические права и свободы – неотъемлемый признак цивилизованного общества. В юридической литературе встречается их деление на следующие: 1) правомочия по участию в организации и деятельности государства и его органов с помощью различных форм представительной и непосредственной демократии (избирательные права, право на петицию); 2) правомочия по активному участию в жизни общества (свобода слова и печати, свобода собраний и манифестаций, право на объединение) [1, с. 144].

В отличие от гражданских, политические права и свободы направлены не на обеспечение автономии человека, а

на проявление ее как активного участника политического процесса. Ценность этой категории прав состоит в том, что они создают условия для укрепления связей между гражданином, обществом, государством. Политическая свобода, по существу, является одной из граней личной свободы: человек как разумное существо, носитель политического сознания и политической воли вправе действовать как самостоятельный и свободный участник политического процесса.

Стоит отдельно подчеркнуть, что политические права, как правило, признаются только за гражданами, то есть обладание политическими правами связывается с принадлежностью к гражданству конкретного государства. В отличие от прав человека, права гражданина охватывают сферу отношений индивида к государством (сферу публичных интересов).

Фактическое осуществление основных политических прав и свобод человека и гражданина возможно только с помощью и посредством норм национального права, которые должны предусматривать эффективные механизмы



и процедуры реализации первых. Существование демократического общества немыслимо вне формирования политического плюрализма и его ценностей, нонконформизма общественного сознания и поведения, активного и сознательного участия граждан в общественно-политической жизни. Поэтому в демократическом государстве политические права и свободы воспринимаются массовым общественным сознанием не как нечто второстепенное, а как одна из базовых гуманистических ценностей. Действующим Кодексом об административных правонарушениях (КУоАП), среди нарушений основных политических прав и свобод человека и гражданина, установлена административная ответственность только за нарушение законодательства о выборах Президента Украины и народных депутатов (ст. 1862), нарушение законодательства о референдуме (ст. 1864). Проступки в этой сфере являются посягательством на право народа на волеизъявление и на осуществление непосредственной демократии. Ущемляются права как избирателей, так и избираемых, нарушаются свобода выборов, равенство, гарантированные ст. 71 Конституции Украины. КоАП Украины относит такие проступки к посягающим на установленный порядок управления, а именно – установленный порядок подготовки и проведения выборов Президента Украины и народных депутатов, общегосударственного референдума. Данный порядок предусмотрен Конституцией Украины [2], Законами Украины от 5 марта 1999 г. «О выборах Президента Украины» [3], от 18 октября 2001 г. «О выборах народных депутатов Украины» [4], от 3 июля 1993 г. «О всеукраинском и местном референдумах» [5]. Эти законы призваны обеспечить права граждан, их реализацию через установленные процедуры. Нарушение этих процедур лишает граждан возможности реализовать свои права, причиняет им вред.

С объективной стороны рассмотренные выше проступки во многом схожи и проявляются в совершении одного из следующих действий: публичные призывы или агитация за бойкот; агитация в день проведения выборов (за или против кандидата) или референдума, выдача членом участковой избирательной комиссии (комиссии по

референдуме), что препятствует выполнению ими своих обязанностей. В ст. 1864 КУоАП предусмотрено деяние, которое также образует состав проступка – препятствование членам инициативной группы в сборе подписей граждан под требованием о проведении референдума.

Субъект указанных проступков общий, с субъективной стороны они характеризуются прямым умыслом. Санкции данных норм устанавливают взыскания в виде штрафа, размер которого в разных частях статей предусмотрено в пределах от трех до пяти необлагаемых минимумов доходов граждан.

Другие политические права граждан не нашли своего обеспечения нормами административной ответственности.

С целью одинакового и правильного применения законодательства во время рассмотрения и решения дел данной категории судам необходимо исходить из следующего. Установленный Конституцией и другими актами законодательства Украины перечень мирных собраний не является исчерпывающим, мирные собрания могут иметь и другие формы выражения. Для идентификации собрания как мирного не является определяющим выяснение вопроса о том, подпадает ли оно под определение, данное в том или ином нормативном акте, основные признаки такого собрания – мирные цель и характер его проведения.

О проведении собраний, шествий, митингов, демонстраций и т. п. организатор (организаторы) этих собраний заблаговременно уведомляет (уведомляют) органы исполнительной власти и местного самоуправления о месте проведения такого собрания. Заблаговременным уведомлением о проведении мирного собрания является уведомление в приемлемые сроки, предшествующие дате его проведения. Эти сроки не ограничивают предусмотренное ст. 39 Конституции право граждан на мирные собрания, а служат его гарантией и дают возможность органам исполнительной власти и местного самоуправления принять меры для беспрепятственного проведения гражданами заявленных мирных мероприятий и обеспечения во время их проведения общественного порядка, прав и свобод других людей.

Судам необходимо иметь в виду, что само по себе несвоевременное уведомление органов исполнительной власти и местного самоуправления о проведении мирного собрания не может быть основанием для удовлетворения иска об ограничении реализации такого права.

Мирные собрания рассматриваются как одна из форм непосредственной демократии, их цель – выразить отношение граждан к общественным проблемам и явлениям. Все участники мирных собраний имеют равные права относительно реализации своего права, поэтому для установления ограничений в реализации права на мирные собрания недостаточно одновременного проведения массовых мероприятий участниками, которые имеют противоположные интересы. Государство должно принять все возможные меры для обеспечения реализации указанного права всеми участниками общественных акций. Возможное осложнение дорожного движения в связи с проведением мирного собрания не может быть основанием для запрещения последнего при наличии реальной возможности решить этот вопрос. Недопустимым является ограничение свободы собраний граждан по признакам расы, пола, национальности, вероисповедания, политических взглядов, принадлежности к определенным социальным группам и т. п.

Собрания граждан часто имеют целью привлечь внимание органов власти к проблемам общества или его отдельной группы. Люди хотят быть услышанными. Поэтому представляется неправильным установление относительно таких собраний ограничений, касающихся места их проведения. Стоит обратить внимание, что суд, решая вопрос об ограничении реализации права на мирное собрание относительно места его проведения, не должен определять другие места проведения мероприятия. Исходя из цели участников собрания «быть услышанными», сомнительной выглядит позиция судов, запрещающих проводить мирные собрания в дни государственных и религиозных праздников в связи с тем, что в местах, где планировалось мирное собрание, проходят, например, праздничные мероприятия общегородского характера.



При этом в последнее время активизировалась законопроектная работа в указанной плоскости: в ней принимают участие народные депутаты (как правило, от оппозиции), правительственные эксперты и представители правозащитных организаций, перманентно критикующие как парламентские, так и правительственные законопроекты. Следует заметить, что последний проект Закона Украины «О свободе мирных собраний» хоть и подвергся определённой критике со стороны Венецианской комиссии, а также БДИПЧ (бюро по демократическим институтам и правам человека) ОБСЕ, но и представляет собой наиболее достойнейший из представленных ранее законопроектов по мирным собраниям со стороны Украины. Заключение Венецианской комиссии по законопроекту Украины о свободе мирных собраний от 17 октября 2011 г. содержит в себе следующие общие выводы: «представление на правовую экспертизу законопроекта, который во многих аспектах построен и соответствует принципам, провозглашенным в соответствующих международных стандартах, а также в Руководящих принципах по свободе мирных собраний»; «структура законопроекта относительно четкая и, что немаловажно, предусматривает внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях». Но несмотря на относительно положительную оценку, Венецианская комиссия всё же настаивает на дальнейшем усовершенствовании сего законопроекта в целях обеспечения согласованности и ясности текста в целом, а также на ограничении возможностей его неверного толкования. Среди органов исполнительной власти особую активность в соответствующей проектной деятельности демонстрируют Министерства внутренних дел и юстиции Украины.

Исходя из исследования, проведённого в рамках данной работы, необходимо заметить, что в каждом регионе регулирование вопроса относительно ограничения свободы мирных собраний трактуется достаточно противоречиво, так как применяются разные стандарты в отношении вышеназванного права. Например, в таких городах, как Чечерск, Ивано-Франковск, Винница местные органы власти, согласно запросу, сделанному в июле 2011 г.,

до сих пор используют Указ Президиума Верховного Совета СССР 1988 г.; в таких городах, как Луцк, Черновцы, Ровно, Ужгород, Сумы, Житомир, Симферополь, Киев, Харьков для подачи исков в суд для ограничения свободы мирных собраний используются Решения исполкомов местных Советов; в таких городах, как Львов, Николаев, Донецк и Кировоград, в соответствии с ответом на запрос, используются исключительно Конституция и Решение Конституционного суда №4; ну и единственный ответ на запрос, где была упомянута ст. 11 Конвенции об основных правах и свободах человека, был получен от местных органов исполнительной власти города Тернополь.

Ситуацию усложняет несовершенство административного процесса в Украине, что не позволяет обжаловать в порядке апелляции решения о привлечении к административной ответственности участников и организаторов мирных сборов. Отсутствие закона о мирных собраниях провоцирует органы местного самоуправления и структуры Министерства внутренних дел, как заинтересованных субъектов, к установлению квазизаконных процедур осуществления мирных собраний, регламентированных муниципальными либо ведомственными актами.

Выводы. Таким образом, отсутствие национального законодательства Украины о мирных собраниях, которое бы соответствовало международным обязательствам и Конституции Украины, не способствует эффективной деятельности органов власти в этой сфере, провоцирует злоупотребления и ограничения прав человека. Анализ существующих законопроектов не позволяет говорить об их достаточном уровне проработанности. Очевидна необходимость быстрее законодательного разрешения данной проблемы, в том числе путём разработки структурами гражданского общества альтернативных законопроектов, проведения соответствующих кампаний и слушаний, принятия международными структурами, в том числе БДИПЧ, соответствующих рекомендаций общего и целевого характера.

Первоочередным вопросом, который должен быть урегулирован таким законом, является, в частности, определение сроков уведомления органов

исполнительной власти, органов местного самоуправления о проведении мирных собраний, их месте, времени проведения и т. п. Представляется необходимым определить этим актом обстоятельства (случаи), при наличии которых органы исполнительной власти, органы местного самоуправления не будут иметь полномочий обращаться в суд с исками относительно ограничения реализации права на мирные собрания.

С целью одинакового и правильного применения судами законодательства во время рассмотрения и решения дел рассматриваемой категории считаем, что необходимо использовать материалы обобщения во время подготовки постановления пленума Высшего административного суда и довести их до ведома судей административных судов.

Список использованной литературы:

1. Аграновская Е.В. Правовая культура и обеспечение прав личности / Отв. ред. Е.А. Лукашева. – М. Наука, 1988. – 144с.
2. Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Закон Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
4. Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 18 октября 2001 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2001. – № 51–52. – Ст. 265.
5. Закон Украины «О всеукраинском и местном референдумах» от 3 июля 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
6. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – Харьков: Изд-во НУВД, 2001.
7. Василенко В.Т. Понятие органа советского социалистического государства // Вестник Московского государственного университета. Серия «Право». – 1963. – № 1.