



ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРАВА НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ КАК ПРЕДМЕТА СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Елена ШКАРНЕГА,

аспирант кафедры административного и финансового права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

In the article analyzed the great variety of scientific interpretations of the term “right of peaceful assembly” used both in Ukraine and abroad. Also was carried out improvement interpretation of the concept “the right to peaceful assembly” in the broad and narrow sense. Attention is drawn to the fact that the administrative courts in disputes relating to the implementation of the right to peaceful assembly, faced with all the multiple forms of expression of this right: rallies, marches, demonstrations, processions etc. It is proved that the escalation of the political situation in the country has led to increased activity of the public related to the realization of the right to peaceful assembly in new forms.

Key words: freedom of association, peaceful assembly, the right to peaceful assembly, freedom of demonstrations, public events.

Аннотация

В статье проанализировано все многообразие научных трактовок понятия «право на мирные собрания», используемые как в Украине, так и за рубежом. Проведено усовершенствование трактовки понятия «право на мирные собрания» в широком и узком смысле. Акцентируется внимание на том, что административные суды при рассмотрении споров, связанных с реализацией права на мирные собрания, сталкиваются со всем множеством форм проявлений данного права: митингами, походами, демонстрациями, шествиями, различными процессиями и т.д. Обосновано, что обострение политической ситуации в стране стало причиной повышения активности общественности, связанной с реализацией права на мирные собрания в новых формах.

Ключевые слова: свобода собраний, мирные собрания, право на мирные собрания, свобода манифестаций, массовые мероприятия.

Постановка проблемы. Право на мирные собрания относится к категории особо ценных основных прав человека, так как оно способствует формированию общественного мнения – фундамента любой демократии, и дает возможность тем, у кого нет прямого доступа к принятию политических решений, быть услышанным. Недостаточная обоснованность понятия и правовой природы права на мирные собрания, именно как предмета судебной защиты в административном производстве, особенно актуализирует данную проблему.

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время практически нет ни одной фундаментальной работы касательно правовой природы права на мирные собрания как категории административного судопроизводства в Украине.

Состояние исследования. Существует немало работ, которые рассматривают данную проблему в комплексе с другими политическими правами и свободами человека и гражданина. Вопросу обеспечения политических прав и свобод человека и гражданина в Украине (право на мирные собрания как раз относится к данной категории) посвящены научные труды многих украинских ученых современности. Среди них

следует назвать В. Букача, О. Пушкину, А. Олейника, М. Бояринцеву, А. Васюковскую, О. Власенко, Н. Денисову, Е. Мухамедову, В. Полищук и др., которые служили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью и задачей статьи является исследование понятия и правовой природы права на мирное собрание в Украине. Новизна работы заключается в том, что в данной работе предпринята попытка построения авторского определения права на мирные собрания, его основных признаков и правовой природы этого права.

Изложение основного материала. Хочется обратить внимание на то, что буквальный текст статьи 39 Конституции Украины относит к понятию мирные собрания только четыре формы: собрания, митинги, походы и демонстрации. В части первой статьи 182 Кодекса Административного судопроизводства Украины перечень таких форм не является исчерпывающим и допускает другие формы мирных собраний. Т. Сикорский по этому поводу отмечает: «Если учитывать демократическое движение Конституции, то даже сужающее толкование статьи 39 позволяет включать в его действия все разнообразие публичных индивидуальных и коллективных

форм реализации свободы слова, вероисповедания, выражения убеждений» [15, с. 183]. Такими формами могут быть разнообразные пикетирования, спонтанные мирные собрания (флешмобы), голодание, забастовки.

Но возникает вопрос: включать ли в формы мирных собраний общественные развлекательные мероприятия, спортивные соревнования, свадебные процессии, народные праздники, похороны, религиозные обряды и церемонии? Ответ на этот вопрос фактически содержится в решении Конституционного Суда Украины от 09.04.2001 года № 4-рп / 2001. Согласно пункту 2 мотивировочной части решения отмечается, что право на мирные собрания является одной из конституционных гарантий права гражданина на свободу своего мировоззрения и вероисповедания, мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов. Очевидно, гарантия статьи 39 Конституции Украины предоставляется как политическим взглядам и убеждениям, так и тем, что политического характера, как такового, нет. И это вполне оправдано: системное препятствование высказыванию «неполитических» взглядов и убеждений угрожает самим основам демократии. К тому же, мирное собрание является формой защиты его участниками своих прав и интересов. Сужение



объектов этой защиты исключительно к политическим взглядам и убеждениям, по мнению А. Пасенюка, не будет соответствовать статье 55 Конституции Украины [11, с. 10], с чем мы согласны.

Также, все вышесказанное соотносится с судебной практикой Европейского суда по правам человека (о спортивных событиях) [14, § 43], рекомендательными документами ОБСЕ (в частности, о парадах, похоронных и свадебных процессий, паломничестве) [15, с. 14, 23, 28, 71–72], выводами отечественных диссертационных исследований [2, с. 11].

Отсутствие четко выраженных принципов отмежевания понятий позволило некоторым авторам объединить организованные проявления общественного мнения в одно понятие «свобода собраний». Но данное утверждение является очень спорным, поскольку понятие «свобода» в большей мере связано с характеристикой таких сделок лица, определяют сферу ее самостоятельности, защиты от вмешательства в ее внутренний мир (свобода мысли и слова, свобода от мировоззрения и вероисповедания и т.д.) [6, с. 140]. В свою очередь, мы имеем дело с понятием «права», права на мирные собрания, это четко указано в статье 39 Конституции Украины (граждане имеют право собираться мирно). Ибо само понятие «право» предусматривает для реализации социальных возможностей личности, составляющие его содержание, совершения определенных действий или услуг со стороны государства или сделок лица на участие в деятельности определенных структур. В нашем случае, это так называемый «уведомительной-разрешительный» порядок реализации данного права.

В Европейской конвенции не зря употребляется понятие «свобода мирных собраний», а не «право на мирные собрания», как это использовано в различных законопроектах (кроме последнего). Гарантирование свободы предусматривает установление законом четкого узкого возможного ограничения этой свободы со стороны органов власти, которые направлены в первую очередь на защиту прав других лиц и необходимых в демократическом обществе. Законодательные акты должны определять границу, за которую государственное регулирование не может выходить. Когда же законодатель говорит о праве (как в нашем

случае) – это означает, что государство устанавливает это право с реализацией по определенной процедуре. Свободу же невозможно реализовать определенной четкой процедурой или порядком, что обусловлено природой этого явления. Именно в этом фундаментальная разница в способе правового регулирования свободы и права: свободу следует регулировать так называемым «негативным» способом, то есть установлением границ, через которые органы государственной власти не могут перейти, таким образом, оставляя другое по своему усмотрению лицам. А правом государство фактически определяет способ его реализации, через процедуру, которую в научном обороте принято называть «положительным» способом.

В российской юридической литературе была предпринята попытка объединить собрания, митинги, походы, демонстрации, пикетирование одним сроком манифестации [1, с. 192; 3, с. 15–16; 5, с. 286–287; 10, с. 177]. По мнению Ю. Дмитриева, термин «свобода манифестаций» не равнозначен совокупности свобод собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований, а по своему содержанию значительно шире. Он включает в себя и такие действия граждан, как голодание, акты гражданского неповиновения, так как их цель – привлечение внимания органов местного самоуправления к проблемам граждан [4, с. 15–16].

По мнению Ж. Пустовит, манифестация (лат. *manifestatio* – выявление, проявление) – публичное массовое выступление для провозглашения идей, солидарности, сочувствия или протеста. Как правило, осуществляется в форме собрания сторонников идеи, единомышленников, скандирование лозунгов, призывов, речей и др. Манифестация является субъективным правом каждого человека, которое позволяет ей оперативно и независимо (в отличие от участия в деятельности любого общественного объединения) высказывать собственную позицию по тому или иному вопросу общественной жизни. Термин «манифестация» употребляется как обобщающее понятие для любых выступлений под открытым небом, а именно: митингов, демонстраций, шествий и т.д. [20, с. 575]. Также существует такое понятие как «публичные мероприятия», указанное российским ученым Н. Яковенко

в ее исследовании и закрепленным на законодательном уровне Российской Федерации в соответствующем законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, походы и пикетирование» от 19.06.2004 года.

В отечественной юридической науке этот термин не нашел широкого использования. Для обозначения мирных собраний, митингов, походов, демонстраций часто используются также такие термины, как массовые мероприятия [12, с. 213], мирные мероприятия и акции. По мнению В. Полищука, массовые мероприятия – это организованная, санкционированная или несанкционированная форма активных действий больших групп людей в общественных местах с целью выявления их воли, защиты своих прав и свобод, законных интересов, удовлетворение потребностей в экономической, политической, социально-культурной, других материальных и духовных сферах [12, с. 6].

Проанализированные выше мирные собрания, митинги, походы и демонстрации не охватывают собой все возможные виды общественно-политических мероприятий. На практике широко проводятся пикетирования, голодания и забастовки. Такая форма непосредственного народовластия как пикетирование непосредственно не предусмотрена в Конституции Украины, а упоминается в других нормативно-правовых актах (например, в Уставе патрульно-постовой службы милиции Украины).

Вообще право на мирное собрание имеет сложную правовую природу. Прежде всего, это право предполагает свободу слова и выражения своих мыслей. Это позволяет отнести их к числу естественных, неотъемлемых, неотчуждаемых прав и свобод, принадлежащих человеку от рождения. Человек имеет эти права просто потому, что он человек и не обязан терпеть деспотию. Эти права не могут дариться и отбираться парламентом, правительством или президентом, поскольку даны человеку от природы. Права эти есть у человека даже тогда, когда они в конституции его страны не записаны, – они неотделимы от человека.

Автор последовательной либеральной доктрины неотъемлемых, естественных прав и свобод человека Дж. Локк видел обеспечения неотчуждаемых прав человека в «доктрине за-



конности сопротивления разнообразным незаконным проявлениям власти» [7, с. 116]. Одной из важнейших форм такого сопротивления и есть, конечно, мирные собрания в форме собраний, митингов, походов, демонстраций и т.п.

Будучи естественным и неотчуждаемым, право на мирные собрания, получило свое закрепление во Всеобщей декларации прав человека от 10.12.1948 года и получило конкретизацию в Международном пакте о гражданских и политических правах от 19.12.1966 года и в других международно-правовых документах. Это право дает тем, у кого нет прямого доступа к принятию политических решений, ни к средствам массовой информации, – быть услышанным. Однако право на мирные собрания, в узком значении (только как политическое право), является «неудобным правом». Ведь оно мешает власти, потому что митингующие люди, как правило, критикуют их политику; оно мешает также другим гражданам, так как осуществление этого основного права усложняет дорожную ситуацию (не говоря о дискомфорте, который вызывается демонстрантами).

Право на мирные собрания опосредует отношения между гражданином, с одной стороны, и государством – с другой. В силу чего оно является основным по своему содержанию. Основным оно является также и по своей форме, так закреплено в Конституции Украины. Итак, смело можно утверждать, что это право и по содержанию и по форме является конституционным.

Назначение права на мирные собрания заключается в том, что при его реализации происходит обсуждение проблем, имеющих отношение к политике органов государственной власти, решений органов и должностных лиц местного самоуправления или протест против них, стремление сделать свою позицию по какому-то определенному вопросу достоянием общества, заставить соответствующие органы и должностных лиц принять какие-либо решения. Таким образом, право на мирные собрания опосредует формы участия граждан в осуществлении государственной власти и местного самоуправления. В силу этого данное конституционное право традиционно относят к категории политических прав.

Как в бытовом сознании граждан, так и в профессиональном сознании

большинства юристов сложилось представление, что реализация этого права имеет чисто политические последствия. Поэтому публичные мирные собрания, влекущие правовые последствия (общие собрания граждан по месту жительства, собрания граждан по месту жительства, собрание граждан по вопросу инициирования референдума), с первого взгляда действительно целесообразно отделять от мирных собраний, которые таких последствий не влекут. Однако такой подход, по нашему мнению, является ошибочным. Если соответствующие гарантии Конституция Украины предоставляет собраниям так сказать «неправовым» (не имеющие целью непосредственно создать правовые последствия), то для «правовых» собраний такие гарантии тем более должны быть предоставлены, ведь их значимость для протекания определенных правоотношений выше. Наконец, теоретически каждое «неправовое» мирное собрание может превратиться в «правовое», если оно завершится составлением и передачей определенным органам власти соответствующего обращения (статья 40 Конституции Украины). Итак, любая форма непосредственной демократии, кроме тех, которые являются способом принятия окончательных правовых решений по определенному вопросу (голосования в день выборов, референдума), подпадает под действие гарантий, установленных статьей 39 Конституции Украины.

Политические свободы имеют определенные пределы их реализации. Ш.Л. Монтескье подчеркивает, что политическая свобода состоит не в том, чтобы делать то, что хочется. «В государстве, т.е. в обществе, где есть законы, свобода может заключаться только в том, чтобы иметь возможность делать, то что должно хотеться ..., свобода есть право делать все то, что разрешено законом. Если бы гражданин мог делать то, что этими законами запрещается, то у него не было бы свободы, так как тоже самое могли бы делать другие граждане...» [8, с. 289.]. Это, прежде всего, означает, что границы политических свобод определяются правами и законными интересами других людей.

Поскольку такие формы непосредственной демократии, как выборы или референдумы, не проводятся ежедневно, лучшим способом привлечь внима-

ние большинства людей к своей позиции является ее публичное выражение, [18, с. 265], то есть через проведение мирных собраний.

В науке конституционного права общепризнанно разделение конституционных прав и свобод на две категории: права человека и права гражданина. Права человека – это его неотъемлемые свойства и возможности развития, вытекающие из социальных условий природы личности и определяющие меру его свободы. Закрепленные международными актами, они существуют независимо от их признания тем или иным государством. Права гражданина представляют собой возможности его развития, зафиксированные в национальном праве. Это права, предоставленные гражданину государством. Возникает вопрос, не будет ли противоречием отнесение права человека на мирные собрания одновременно к естественным, неотчуждаемым правам и к политическим свободам, то есть правам человека и гражданина? Думается, что нет. Двойственность природы права на мирные собрания обусловлена тем, что она вытекает из свободы слова и мысли (естественные права) и наследует их неотчуждаемый характер.

Е. Тарновский, говоря о соотношении прав на проведение мирных собраний и права свободно выражать свое мнение, подчеркивает, что роль всех форм мирных собраний иногда превосходит роль печати, несмотря на ее огромное влияние в современной политической жизни [17, с. 84].

Реализуя свободу мысли, слова в силу естественного права, заложенного в понятие народного суверенитета, местного самоуправления, граждане, местное сообщество вправе протестовать против нарушения законности, справедливости, высказывать свое мнение, свое отношение к государственной власти в органы и должностным лицам местного самоуправления посредством мирных собраний. При этом в реализации такого права могут возникать некоторые сложности. Поскольку мирные собрания проходят на улицах и площадях населенных пунктов, это создает определенные неудобства для граждан и транспорта. Поэтому порядок реализации права на мирные собрания должен детально регулироваться соответствующим законом.

Если же в Украине право на мирные собрания принадлежит исключительно



только ее гражданам, то Международный пакт о гражданских и политических правах закрепляет это право без такого ограничения. В соответствии со статьей 9 Конституции Украины «действующие международные договоры, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, являются частью национального законодательства Украины». Итак, право на мирные собрания могут реализовать в Украине не только граждане, но и иностранцы, и лица без гражданства. Это также подтверждает признание названной свободы как естественным, неотчуждаемым правом, так и политическим.

Право на мирные собрания как естественное право в соотношении с позитивным правом выступают как идеал, «создаваемый ввиду недостатков и несовершенств положительных установлений» [9, с. 110]. По мнению российского философа В. Соловьева, взаимосвязь естественного и позитивного права проявляется как соотношение разумной сущности права и ее реального проявления в действующем праве [16, с. 98].

Выводы. Таким образом, мы предлагаем авторское определение понятия, право на мирные собрания (в широком значении) – это способ выражения лицами своего отношения к событиям, явлениям, решениям, по вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни, который также выступает средством реализации конституционных свобод и других прав человека.

Право на мирные собрания (в узком смысле) – это такой вид непосредственной демократии, который имеет целью формирование и выражение общественного мнения по сугубо политическим вопросам.

Таким образом, административные суды при рассмотрении споров, связанных с реализацией права на мирные собрания в практической деятельности, сталкиваются со всем множеством проявлений данного права, то есть с митингами, походами, демонстрациями, шествиями, различными процессиями и т.д., в связи с чем предлагается в административном судопроизводстве использовать широкое значение этого права.

Праву на мирные собрания характерны следующие признаки:

– оно является элементом конституционно-правового статуса личности в современном обществе;

– выступает как средство волеизъявления лицом определенного отношения к происходящему в государстве, а также способом влияния на государственные органы, организации и т.п.;

– через него реализуются другие права и свободы (слова, мысли, печати и т.п.);

– в результате могут приниматься коллективные решения, обязательные для рассмотрения соответствующими органами, к которым они адресуются;

– выступает как форма непосредственной демократии;

– по своей природе имеет двойственный характер (выступает одновременно как естественное, так и политическое право);

– имеет своей целью выработку общественного мнения относительно государственных проблем и решение вопросов в повседневной жизни.

Список использованной литературы:

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – М. : НОРМА – ИНФРА, 1998 – 741 с.

2. Васьюковська А.В. Конституционное право на мирные собрания и механизм его реализации в Украине : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.В. Васьюковська ; Ин-т законодательства Верхов. Рады Украины. – К., 2007. – 20 с.

3. Дмитриев Ю.А. Правовое обеспечение манифестаций в условиях правового государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / Ю.А. Дмитриев. – М., 1991. – 23 с.

4. Дмитриев Ю.А. Правовое обеспечение манифестаций в условиях правового государства : автореф. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право» / Ю.А. Дмитриев. – М., 1991. – 23 с.

5. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России : [учеб. пособие] / В.В. Комарова. – М. : Изд-во «Ось-89», 1998. – 304 с.

6. Конституционное право Украины : [учеб. пособие]. – Изд. 4-е, исправл. и полным. – К. : Атика, 2007. – 568 с.

7. Локк Д. Избранные философские произведения / Д. Локк. – М., 1960– . – Т. 2. – С. 116

8. Монтескье Ш.Л. Указ. Соч. / Ш.Л. Монтескье. – С. 289.

9. Новгородцев П.И. Лекции по истории философии права. Учение Нового времени 16–19 вв. И.П. Новгородцев. – 3-е изд. – М., 1991. – С.110.

10. Нудненко Л.А. Институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления России / Л.А. Нудненко ; отв. ред. вып. С.А. Авакьян. – М. : РАН ИНИОН ; Центр социальных науч.-информ. исслед., отд. политологии и правоведения, 2000. – 200 с.

11. Пасенюк А.М. Судебные процедуры ограничения права на мирные собрания: состояние и перспективы / А.М. Пасенюк // Вестник Высшего административного суда Украины. – № 4. – 2011. – С. 7–18.

12. Полищук В.Г. Административно-правовое регулирование и практика проведения массовых мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.Г. Полищук. – Х., 1999. – 213 с.

13. Решение ЕСПЧ по делу Бачковского и других против Польши [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cmisrp.echr.coe.int/trp197/portal.asp?sessionId=81448418>.

14. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. – Варшава : Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ, 2007. – 116 с.

15. Сикорский Т. Право на мирные собрания и его ограничения / Т. Сикорский // Правовая неделя. – 2010. – № 5. – 183 с.

16. Соловьев В.С. Нравственность и право // Власть и право. Из истории русской правовой мысли / В.С. Соловьев. – Л., 1990. – С. 98.

17. Тарновский Е.Н. Четыре свободы / Е.Н. Тарновский. – СПб., 1995. – 192 с.

18. Шуклина Н.Г. Конституционно-правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина в Украине (проблемы теории и практики) : [монография] / Н.Г. Шуклина. – М. : учеб. л-ры, 2005. – 352 с.

19. Юридическая энциклопедия : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (председатель) и др. – К. : Изд-во «Украинская энциклопедия» имени М.П. Бажака, 2001– . – Т 3 : К–М. – 2001. – 792 с.