

## СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ - ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВПЛИВУ

Лошицький М. В.

Тронько О. В.

Згідно з принципами демократії кожен громадянин має право на участь у прийнятті рішень, які стосуються спільних справ [1]. У новітній історії саме мітинги, збори, пікети, демонстрації є ефективним засобом вираження громадської позиції. Всесвітня практика показала, що саме мирні публічні заходи політичного характеру відіграли ключову роль у процесі державотворення [2].

Затяжний час в Україні триває складне обговорення закону про свободу мирних зібрань. І ситуація з останніми роками стрімко погіршується. Різко збільшується кількість судових заборон. Причому дедалі частіше такі заборони поширюються не на одну подію, а на тривалий час, територію та необмежене коло організаторів зібрань. За статистикою, взятою з Єдиного державного реєстру судових рішень, у 2011 р. заборон на проведення масових заходів було 203, у 2012 р. - 313. Зростає й кількість випадків притягнення організаторів мирних зібрань до адміністративної відповідальності. У минулому році їх було понад сто [3]. Причини цих явищ лежать саме в законодавчому врегулюванні.

Проблеми реалізації громадянами права на мирні зібрання в Україні досліджуються переважно правозахисними організаціями, це питання цікавить їх саме з практичної точки зору. Результат - комплексні доповіді цих організацій з дотримання прав людини в Україні, що містять розділи, присвячені мирним зібранням [4; 5].

Серед вітчизняних дослідників, які вивчають питання реалізації громадянами права на мирні зібрання, варто виокремити роботи В. Чмерис, В. Яворського, Є. Захарова, Ю. Кривицької. У зв'язку з необхідністю поєднання питання соціальних змін з адміністративно-правовими, слід зазначити авторів, які присвятили свої роботи дослідженню сфери охорони громадського порядку. Серед них Д.М. Бахрах, О.К. Безсмертний, Ю.П. Бітяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, О.І. Остапенко. Проблемам охорони громадського порядку при проведенні масових заходів присвячені роботи О.М. Алояна, В.Т. Болотнікова, Б.М. Ємельянова, В.Є. Помаскина, О.В. Серьогіна.

Проте проблема адміністративно-правового регулювання й практики проведення масових заходів з наукової точки зору лишається мало дослідженою.

*Метою статті* є аналіз законодавчої бази України стосовно реалізації громадянами свого права на мирні зібрання.

Право на мирні зібрання регулюється низкою міжнародних документів, які ратифіковані в Україні. Серед них Загальна декларація прав людини, у ст.20 якої зазначено: "Кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій" [6]. Статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права визначено: "Визнається право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб" [7]. Проте основоположною є Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, стаття 11 якої

наголошує, що "кожен має право на свободу мирних зібрань... здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки..." [8].

Вітчизняна нормативно-правова база з регулювання права на мирні зібрання є недосконалою. Основним положенням про реалізацію мирних зібрань є ст. 39 Основного Закону України, яка свідчить: "Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування" [9]. Стаття 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод (далі - Конвенція) передбачає свободу мирно збиратися для кожного, а стаття 39 Конституції України передбачає його лише для громадян України. Законопроекти щодо проведення мирних масових заходів, що розглядалися Верховною Радою, вважають за необхідне не помічати цієї особливості та, віддаючи перевагу тексту Конвенції, передбачають поширення їхньої дії на громадян, іноземців і осіб без громадянства".

Крім норми Конституції України, порядок реалізації права на мирні зібрання регламентується чинними нормами Указу Президії Верховної Ради СРСР "Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій у СРСР" від 28 липня 1988 р., який застарів і не відповідає сучасним реаліям [10]. Деякі положення щодо порядку проведення мирних заходів містить Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) [11].

Відповідно до ч. 2 ст. 39 Конституції України обмеження щодо реалізації вказаних прав може встановлюватися судом відповідно до закону і в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушень чи злочинів, для охорони здоров'я населення, для захисту прав і свобод інших людей. Крім того, сам зміст розглядуваного права містить у собі певні обмеження, адже Конституція України дозволяє збиратися лише мирно, без зброї.

З метою запобігання заворушень, для захисту прав і свобод інших людей статтями 279, 293, 294, 341, 444 КК України встановлено кримінальну відповідальність, зокрема, за: блокування транспортних комунікацій і захоплення транспортних підприємств, групове порушення громадського порядку, організацію або активну участь у масових заворушеннях, захоплення державних або громадських будівель чи споруд, напад на службові приміщення осіб, які мають міжнародний захист [12].

Як впливає зі ст. 64 Конституції України, певні тимчасові обмеження цього права можуть встановлюватися також в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Також ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України визначає особливості провадження в справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. У частині першій цієї статті передбачено, що

органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій можуть звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням з позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше їх обмеження щодо часу, місця [13]. Підставою до такого звернення може бути висока ймовірність завдання шкоди інтересам національної безпеки й громадського порядку. Завданням суду є перевірка обґрунтованості застосування обмеження в реалізації конституційного права громадян на мирні зібрання.

Органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування мають право заборонити проведення масових заходів лише за вмотивованим рішенням суду. Суд, у свою чергу, може заборонити відповідні заходи виключно з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей і лише виходячи з інтересів національної безпеки й громадського порядку, що визначає ч. 5 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України. Це є єдина правова підстава для задоволення позову влади про обмеження мітингу. Проте сама можливість створення реальної небезпеки заворушень, злочинів, загрози здоров'ю або правам і свободам інших людей не підлягає доказуванню. Тобто настання події в майбутньому не може бути доведено в суді [14].

Конституція України визначає строк повідомлення про проведення демонстрації - як завчасне сповіщення, що в Рішенні Конституційного Суду України від 19.04.2001 р. розтлумачено так: організатори мирних заходів мають сповістити відповідні органи про проведення цих зібрань заздалегідь, тобто в прийняті строки, що передують даті їх проведення. Отже, якщо повідомлення надійде напередодні або в день проведення заходу, то органи виконавчої влади майже не мають можливості для звернення з відповідним позовом до суду [15]. Відповідно до ч. 2 ст. 182 Кодексу Адміністративного судочинства позовна заява, яка надійшла в день проведення заходів або після цього, залишається без розгляду. Отже, ця норма потребує чіткого врегулювання на законодавчому рівні. Це дасть змогу органам виконавчої влади вжити заходів для безперешкодного проведення громадянами мирних заходів, у свою чергу організувавши належну охорону громадського порядку та забезпечивши медичну допомогу.

В юридичній науці проводяться дослідження різних аспектів проблеми забезпечення прав громадян. Посиленню адміністративно-правової охорони прав і свобод громадян може сприяти також запровадження адміністративної відповідальності за діяння, які завдають шкоди новим суспільним відносинам. З цього приводу А.Т. Козюк як раціональне вирішення цього питання пропонує включення окремої глави "Адміністративні правопорушення, які посягають на права і свободи громадян" у Кодекс України про адміністративні правопорушення [16].

Отже, недосконалість сучасного стану правового регулювання порядку організації й проведення мирних заходів має наслідком незрозумілу практику правозастосування. Тому на основі всього вказаного робимо висновки.

1. Необхідно провести науково-експертне визначення переліку актів законодавства СРСР, чинних в Україні відповідно до Постанови Верховної Ради України "Про порядок тимчасової дії на території України окремих

актів законодавства Союзу РСР" від 12 вересня 1991 року й нормативно закріпити його або й взагалі відмінити чинність таких актів, як таких, що містять правові норми, прийняті для врегулювання відносин у суспільно-політичному ладі, несумісному з принципом верховенства права. Подібну процедуру слід також провести щодо законів і підзаконних актів, прийнятих до набуття чинності Конституцією України (1996 р.)

2. Неправомірність використання норм Конституції, не деталізованих законами й підзаконними актами, можуть визначати лише суди.

3. Відсутність законів, які б врегулювали можливість передбачених (згідно з Конституцією України й Конвенцією) обмежень прав людини та основних свобод, провокує порушення цих прав і свобод. Ця проблема потребує якнайшвидшого вирішення для уникнення порушень з боку державних органів, зокрема судової влади.

5. Існує нагальна необхідність у своренні спеціального закону, який відповідав би міжнародним стандартам та ідеї свободи мирного зібрання, оскільки законопроекти, які тривалий час пропонують прийняти в переважній більшості, не відповідають принципам верховенства права й, відповідно, не є демократичними.

### Література

1. Колаковські Л. До питання про поняття соціальної демократії: права людини проти демократії / Л. Колаковські // Незалежний культурологічний часопис "І". - 2001. - № 21. - С. 233.
2. Чемерис В. Свобода мирних зібрань в Україні: перспективи законодавчого регулювання / В. Чемерис // Громадянське суспільство. - 2008. - № 2(4). - С. 16
3. Єдиний державний реєстр судових рішень в Україні. - [Електронний ресурс]: <http://reyestr.court.gov.ua/>
4. Правове регулювання свободи мирних зібрань (за матеріалами громадських слухань, що відбулися 25 травня 2004 р.) / Рада українських правозахисних організацій (РУПОР) та інших [Упорядкували: Є. Захаров, В. Яворський]. - Х.: ФОЛІО, 2005 - 94 с.
5. Права людини в Україні. - Х. - 2013. - [Електронний ресурс]: <http://khpg.org/index.php?id=1040031165>
6. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Голос України. - 2008. - 10 грудня (№ 236).
7. Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. // Закон України: Міжнародні договори України. Том 14. - К., 1998. - С. 713-728.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Голос України. - 10 січня 2001. - № 3.
9. Конституція України зі змінами і доповненнями від 12.06.2013. - [Електронний ресурс]: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
10. Указ Президії Верховної Ради СРСР "Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР" від 28 липня 1988 р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>
11. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). - [Електронний ресурс]: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>
12. Римаренко Ю.І., Моїсєєва Є.М., Олефір Є.М. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина - К: КНТ, 2008. - С. 816

13. Кодекс адміністративного судочинства України. - [Електронний ресурс]: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

14. Діордіца І.В. Особливості практики розгляду та вирішення справ про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації) адміністративними судами України / І.В. Діордіца, Т.М. Головка // Науковий вісник / Національний університет біоресурсів і природокористування України. - К., 2011 - Вип. 165, ч. 3. - Серія "Право" - С. 205-206.

15. Фулей Т.І. Право на свободу мирних зібрань: європейські стандарти та практика їх застосування апеляційними судами в Україні / Т.І. Фулей // Судова апеляція. - 2009. - № 3 (16). - С. 27-36

16. Комзюк А.Т. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність / III міжрегіональна науково-практична конференція "Концепція формування законодавства України" (листопад 1998 р.): Наукові статті. - Запоріжжя, 1999.

*Лошицький М. В.*  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри

адміністративного права і процесу

*Тронько О. В.*

здобувач

Національної академії внутрішніх справ

Надійшла до редакції: 09.06.2013

УДК 342.573

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

*Мошак О. В.*

З поширенням демократичних практик організації політичного життя в багатьох країнах світу підвищується зацікавленість питанням ефективності правових механізмів забезпечення народовладдя, зокрема законодавчого регулювання проведення виборів і референдумів. Різні аспекти цієї проблематики привертають увагу науковців і політиків держав з усталеними традиціями демократичного врядування й так званих "нових демократій". І це цілком зрозуміло, оскільки, як зазначає В. Федоренко, "саме рішення референдумів у загальновизнаний демократичний спосіб легітимізували незалежність багатьох країн світу, надали чинності їх конституціям, уладнали територіальні суперечки, вирішили питання адміністративних реформ та оптимізували їх адміністративно-територіальний устрій, визначили ставлення різних держав світу щодо участі в таких міжнародних організаціях, як ЄС, НАТО тощо" [9, 4].

Не стала виключенням із загальносвітових демократизаційних процесів і наша держава. І хоча досвід проведення загальнодержавних і місцевих референдумів в Україні не такий значний, як у деяких наших європейських сусідів, однак питання теорії та практики референдумів цікавлять наших співвітчизників передусім з огляду на потенційні можливості цього інституту як механізму забезпечення народовладдя й реалізації суб'єктивного права громадян на участь в управлінні державними справами. Вивченню інституту референдуму, проблемним і перспективним аспектам його становлення в конституційному праві нашої країни присвячено цілий ряд робіт вітчизняних науковців [5]. Їх автори детально досліджували питання вдосконалення вітчизняного референдного законодавства, зокрема, прийнятого в 1991 році Закону "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", наголошуючи на необхідності внесення змін до нього й усунення недоліків, які проявилися під час проведення у 2000 р. всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Спробою вирішення проблем, викликаних недосконалістю законодавчого регулювання референдного процесу, стало прийняття в листопаді 2012 р. нового Закону "Про всеукраїнський референдум". Серед новел цього нормативно-правового акту - закріплення на законодавчому рівні класифікації всеукраїнських референдумів за предметом; врегулювання питання щодо обмеження призначення (проголошення) референдуму в умовах воєнного чи надзвичайного стану на всій території України;

більш детальна регламентація агітації референдуму та оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу референдуму, визначення правових наслідків референдуму тощо.

Однак незважаючи на ряд позитивних оцінок, Закон 2012 р. відразу ж після його прийняття Верховною Радою України викликав хвилю критики як з боку фахівців у галузі конституційного права, так і боку опозиційних політиків. Серед значної кількості зауважень стосовно окремих норм Закону, слід виділити ті, які, на нашу думку, найбільшою мірою ілюструють справедливості твердження про створену Законом потенційну небезпеку вихолощування демократичного потенціалу референдуму та перетворення його на засіб легітимізації будь-яких політично кон'юнктурних рішень.

Так, чи не найбільше суперечок викликали норми, які регламентують процедуру проведення конституційного референдуму. З огляду на це, доцільно проаналізувати відповідність норм нового Закону чинній Конституції України та відповідній європейській практиці. Як відомо, відображення європейських стандартів у цій сфері є документи, що готуються консультативним органом Ради Європи - Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) на підставі дослідження кращих практик проведення референдумів у країнах з усталеними демократичними традиціями. Принципи й рекомендації, що містяться в таких документах цього органу, як "Кодекс належної практики у виборчих справах" (2002), "Керівні принципи для конституційних референдумів на національному рівні" (2001) і "Кодекс належної практики щодо референдумів" (2007), відображають здобутки європейської теорії та практики забезпечення народного суверенітету. Саме тому для України, як і для інших країн Європи, що не мають значного досвіду демократичного врядування, ці документи є свого роду орієнтирами на шляху вдосконалення національного законодавства в цій сфері. І хоча іноді окремі вітчизняні політики намагаються переконати громадськість у тому, що документи Венеціанської комісії мають виключно консультативний характер, все ж варто в черговий раз згадати, що як член Ради Європи, Українська держава взяла на себе зобов'язання дотримуватися стандартів цієї європейської інституції у сфері прав людини й демократичного розвитку.

Перша особливість, що привернула увагу опонентів нового Закону - закріплення в ньому можливості прове-

© О.В. Мошак, 2013