



СПОСОБЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НАРУШЕНИЮ УСТАНОВЛЕННОГО ПОРЯДКА ОРГАНИЗАЦИИ ПРОВЕДЕНИЯ МИРНЫХ СОБРАНИЙ ГРАЖДАНАМИ УКРАИНЫ

Евгения КОБРУСЕВА,
преподаватель

Днепропетровского национального университета имени Олеся Гончара

Summary

The article analyzes the rules establishing the rights and freedoms of citizens in Ukraine to peaceful Assembly and responsibility for their violation, and suggests ways of improving the legislation in this sphere. Focusing on the need for improvement of the mechanism of realization of the right to mine sbor in the context of the adoption of the relevant special law and be held accountable for its violation.

Key words: peace assembly, liability, tort, prohibitions, restrictions.

Аннотация

В статье проанализированы нормы, которые устанавливают права и свободы граждан в Украине на мирные собрания и способы противодействия нарушения установленного порядка проведения мирных собраний, а также предложены пути усовершенствования законодательства в этой сфере. Сделан акцент на потребности усовершенствования механизма реализации права на мирные собрания в контексте принятия соответствующего специального закона и неотвратимости ответственности за его нарушение.

Ключевые слова: мирное собрание, ответственность, правонарушение, запрет.

Постановка проблемы. Формирование правового государства в контексте евроинтеграции обуславливает создание эффективного механизма реализации конституционных прав и свобод граждан на мирные собрания. Усиление общественного сознания и ответственности за судьбу государства вызывает стремление людей реально участвовать в решении политических проблем, которые касаются общегосударственных интересов. Согласно статистике МВД Украины в предыдущем году было проведено 63 001 политический протест [1]. При осуществлении этих прав и свобод не должно быть посягательств на права и свободы, честь и достоинство других людей. Однако на сегодняшний день в Украине не принят закон, который регулирует этот вопрос, отсутствует механизм реализации ответственности за опасные последствия их нарушения. Общеизвестные события, которые состоялись осенью 2013 года на площади независимости в г. Киеве, свидетельствуют об этом лучше, чем любые доказательства. В связи с этим есть потребность в совершенствовании действующей нормативной базы в сфере обеспечения этих прав.

Отечественные ученые достаточно внимания уделило комментариям относительно административной ответственности за нарушение порядка митингов, уличных походов и демонстраций собраний, а именно: В.Б. Аверьянов,

А.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, А.С. Васильева, И.П. Голосниченко, И.В. Додина, С.В. Кивалов, О.П. Ключниченко, В.К. Колпаков, С.А. Комаров, А.Т. Комзюк, А.И. Остапенко, Р.С. Павловский, В.П. Петков, В.Г. Полищук, Л.Л. Попов, И.С. Самощенко, Ю.И. Скуратов, Ю.А. Тихомиров, В.А. Юсупов и другие. В то же время вопрос относительно практической реализации гражданами права на мирные собрания в Украине преимущественно изучаются общественными негосударственными правозащитными организациями, а не юристами, поэтому нуждаются в юридическом исследовании.

Цель данного исследования заключается в исследовании состояния научной разработки вопросов ответственности за препятствие мирным собраниям в Украине.

Изложение основного материала. Право граждан собираться мирно является неотъемлемым, естественным правом каждого человека и важным условием при реализации свободы выражения мировоззрения и вероисповедания, убеждений, использования и распространения информации, свободном развитии своей личности и реализации политических взглядов, а также одной из конституционных гарантий демократизации общества.

Статья 39 Конституции Украины устанавливает: «Граждане имеют право собираться мирно, без оружия и

проводить собрания, митинги, походы и демонстрации, о проведении которых заблаговременно извещаются органы исполнительной власти или органы местного самоуправления. Ограничение относительно реализации этого права может устанавливаться судом в соответствии с законом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для здравоохранения населения или защиты прав и свобод других людей» [2].

Кроме того, на обеспечение свободы мирных собраний в Украине действуют Общая декларация прав человека (ст. 20) [3], которая гарантирует право на свободу мирных собраний и ассоциаций; Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 21) [4], признающий право на мирные собрания; Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 11) [5], устанавливающая право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов. Названные документы предлагают установить законные ограничения собраний в интересах национальной безопасности и общественного порядка, предотвращения беспорядков и преступлений, в том числе милитаризированных, для здравоохранения и нрав-



ственности или защиты прав и свобод других лиц, которые могут быть реализованы государственными органами.

Исходя из положений п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины о том, что исключительно законами определяются права и свободы человека и гражданина и гарантии этих прав и свобод, украинскому обществу необходимо принятие соответствующего специального закона, в частности, который четко определит основания ограничения прав граждан на проведение массовых собраний. Согласно п. «б» ч. 1 ст. 38 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» «решения в соответствии с законом вопросов о проведении собраний, митингов, манифестаций и демонстраций, спортивных, зрелищных и других массовых мероприятий; осуществление контроля за обеспечением при их проведении общественного порядка» отнесено к делегированным полномочиям исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов [6]. Однако реализация органами местного самоуправления полномочий относительно обеспечения проведения, в частности, мирных мероприятий (собраний, митингов, манифестаций и демонстраций) должна осуществляться исключительно в пределах полномочий, на основании и в способ, определенный Конституцией Украины и данным законом. Также согласно данного закона государственные и общественные организации, служебные лица, а также граждане не имеют права препятствовать собраниям, митингам, уличным походам и демонстрациям, которые проводятся с соблюдением установленного порядка.

Следует констатировать, что действующее законодательство по вопросам организации и проведения мирных мероприятий является несовершенным.

Украине как независимому государству нужен собственный закон, принятый Верховной Радой Украины в установленном порядке, который регулировал бы такие аспекты:

- порядок представления заявления для проведения мирных сборов или демонстраций;

- состав заявления, перечень сведений о мероприятии, которое состоится (дата, место, время, кто организатор, по какому поводу, когда завершится);

- срок ответа органу государственной власти на заявление;

- какие органы будут привлечены для поддержания общественного порядка;

- порядок отказа или прекращения собрания, по каким причинам;

- предоставление конкретного определения таким понятиям, как митинг, сборы, демонстрация, организатор, выше перечисленных мероприятий (но соответствующие критериям относительно указанного лица).

Краеугольным камнем юристы и общество считают обязанность и сроки уведомления органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, и, как следствие, основания их запрета и прекращения. При отсутствии специального законодательства также неточным для трактовки является понятие «разумных пределов», использованных в п. 2 Решения Конституционного Суда Украины от 19 апреля 2001 года № 4-рп, согласно которому есть условие обязательного заблаговременного извещения о собрании, митинге, походе и демонстрации органов исполнительной власти или органов местного самоуправления. Такое оповещение должно осуществляться гражданами через организаторов массовых собраний. Продолжительность сроков заблаговременного уведомления «должно быть в разумных пределах и не должно ограничивать предусмотренное ст. 39 Конституции Украины права» [10].

Обоснованность установления «предупредительного» срока связана с тем, что органы исполнительной власти или органы местного самоуправления должны определиться, насколько законная цель проведения таких собраний и в соответствии с ч. 2 ст. 39 Конституции Украины своевременно обратиться в суд для решения спорных вопросов. Определение продолжительности сроков уведомления является проблематичным в связи с тем, что оно может деактуализировать запланированное мероприятие, а отсутствие – приведет к невозможности подготовки и обеспечения безопасности необходимых и достаточных мер до проведения заявленного мероприятия уполномоченными на то органами.

Законодательное закрепление сроков уведомления органов власти о со-

брании должно служить гарантией реализации права граждан на мирные собрания, ведь на протяжении этого срока указанные органы должны осуществить и ряд подготовительных мероприятий, в частности, для обеспечения беспрепятственного проведения гражданами собраний, поддержание общественного порядка, охраны прав и свобод других людей.

В п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституции Украины указано, что только судом может устанавливаться ограничения относительно реализации права граждан на проведение массовых собраний (ч. 2 ст. 39). На практике оказывается, что именно это положение часто служит поводом для ограничения прав граждан на собрания. Так, статистические показатели местных административных судов свидетельствуют, что только в течение 2010 года рассмотрено 240 дел по поводу обращения органов исполнительной власти и местного самоуправления об ограничении реализации права на мирные собрания. По 222 делам в 184 (82,8% постановлений) производство окончено с постановлениями об удовлетворении исков, а в 15 оставлено без удовлетворения (6,25%) и только 3 дела закрыто [11]. По исследованиям Центра политико-правовых реформ в Украине на протяжении последних 2 лет были запрещены судами 90% мирных собраний [12].

По существующим на сегодня нормам, правопреемницей которых стала Украина, органы исполнительной власти или местного самоуправления должны согласовывать с организаторами массовых собраний дату, время, место, маршрут, условия, продолжительность их проведения только в случае необходимости. Так, потребность, на наш взгляд, возникает в связи с необходимостью проверки законности цели собрания и реализации законодательного механизма ограничения права на мирные собрания исключительно по вопросам места или времени их проведения, если такое способно создать реальную опасность беспорядков или преступлений, угрозу здоровью населения или правам и свободам других людей, что следует из ст. ст. 182, 183 Кодекса административного судопроизводства Украины (далее – КАСУ).

В частности, ч. ч. 1, 5 ст. 182 КАСУ предусмотрено, что органы исполни-



тельной власти, органы местного самоуправления немедленно после получения уведомления о проведении собраний, митингов, походов, демонстраций и тому подобному имеют право обратиться в окружной административный суд по своему местонахождению с иском заявлением о запрете таких мероприятий или о другом ограничении права на мирные собрания. В противовес этому положению, согласно ч. 1 ст. 183 КАСУ, организатор (организаторы) собрания, митингов, походов, демонстраций или других мирных собраний имеют право обратиться в административный суд по месту проведения этих мероприятий с иском заявлением об устранении ограничений в реализации права на мирные собрания со стороны органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, уведомленных о проведении таких мероприятий.

Коренным образом изменить действующий механизм реализации права граждан на мирные собрания призван Законопроект о порядке организации и проведения мирных мероприятий № 2450 от 06 мая 2008 года, в котором предусмотрен четкий перечень запрещенных мест проведения собрания, что исключит возможность препятствию (территориального запрета или ограничения проведения мирных собраний). Кроме того, полномочия органов местного самоуправления сводятся к перечню действий, которые они должны или имеют право применить, что будет способствовать больше обеспечению прав граждан, чем их ограничению.

Центральный акцент проекта – сокращения до 48 часов срока сообщения о возможности проведения собрания и невозможность его запрета без предварительного уведомления, то есть лишение органа самоуправления прямо или через суд возможности ограничить право на собрание [8].

Вместе с тем правозащитники неоднократно отмечали неполноту и недостатки рассматриваемого проекта о мирных собраниях. Анализ дает основание согласиться с таким перечнем его основных недостатков:

– необоснованное расширение полномочий представителей органов исполнительной власти и местного самоуправления о прекращении мирных мероприятий создает условия для зло-

употреблений и нарушений права на мирные собрания;

– частичное переключивание на организаторов массовых мероприятий обязанностей правоохранительных органов и органов местного самоуправления относительно соблюдения порядка неоправданно снижает меру ответственности последних в случае возникновения инцидентов;

– неточности в определении основных юридических терминов создают возможности для их неоднозначного толкования, что не способствует реализации свободы мирных собраний;

– недостаточно обоснованное определение необходимого времени для сообщения о проведении мирного мероприятия;

– неоднозначное, а часто и дискриминационное определение круга лиц, которые могут организовывать или просто принимать участие в мирном собрании;

– требуют уточнения положения об использовании звукоусилительной техники, пиротехнических средств;

– установление ограничений в отношении зданий, которые могут выступать объектами митингов, или определение минимального расстояния до них не должно носить дискриминационного характера [5].

Революционным отличием является требование отмены ст. ст. 185-1, 185-2 Кодекс Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП), которые чаще всего использовались «недобросовестными» судами как рычаг в расправе с оппозиционными объединениями.

Поэтому важность приобретают те функции органов внутренних дел Украины, обеспечивающих условия реализации, с одной стороны, указанных конституционных прав граждан Украины, а с другой – возможных судебных решений по их ограничению в соответствии с действующим законодательством Украины. Не менее важным является обеспечение охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий различного характера, недопущение массовых беспорядков, хулиганских действий; действий, угрожающих общественному порядку и так далее. Следует помнить, что Уголовным кодексом Украи-

ны (далее – УК) установлена уголовная ответственность за террористический акт (ст. 258 УК Украины), групповое нарушение общественного порядка (ст. 293 УК Украины), массовые беспорядки (ст. 294 УК Украины), призывы к совершению действий, которые угрожают общественному порядку (ст. 295 УК Украины), хулиганство (ст. 296 УК Украины), сопротивление работнику правоохранительного органа во время выполнения им служебных обязанностей (ст. 342 УК Украины). В случае совершения этих противоправных деяний сотрудники правоохранительных органов должны в установленном законом порядке принять меры для их немедленного прекращения, установления лиц, их совершивших, и принять меры с целью привлечения таких лиц к ответственности.

В отличие от КУоАП в Уголовном кодексе Украины предусмотрено немало статей, которые непосредственно устанавливают ответственность, чем определяют способы реализации прав граждан на мирные собрания: ст. 170 «Препятствование законной деятельности профессиональных союзов, политических партий, общественных организаций» и ст. 340 «Незаконное препятствование организации или проведению собраний, митингов, походов и демонстраций», а также другие смежные составы, которые по содержанию можно отнести к ответственности за препятствование мирным собраниям граждан (ст. 279 «Блокирование транспортных коммуникаций, а также захват транспортного предприятия», ст. 293 «Групповое нарушение общественного порядка», ст. 294 «Массовые беспорядки», ст. 295 «Призывы к совершению действий, угрожающих общественному порядку» и другие) [8].

Однако не все препятствования мирным собраниям имеют общественную опасность, присущую преступлениям, и являются достаточными для криминализации, что может привести к негативной практике правоприменения, в частности и потому, что правовые нормы сформулированы недостаточно четко и неоднозначно толкуются субъектами соответствующих правоотношений (в том числе органами местного самоуправления). Так, участникам запрещается иметь при себе оружие, а также специально подготовленные или



приспособленные предметы, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба государственным, общественным организациям и гражданам. Однако ответственность в этом случае наступит за незаконное хранение, обращение с оружием, неправомерные последствия его применения и так далее, то есть за фактические последствия, а не препятствование или нарушение прав и свобод человека на мирные собрания.

Учитывая вышеизложенное, автор хочет акцентировать внимание на том, что работники милиции при выполнении задач по охране общественного порядка во время мирных собраний должны помнить, что согласно ст. 157 Уголовного кодекса Украины препятствование свободному осуществлению гражданином своего права, препятствование деятельности субъекта права на мирные собрания, соединенное с подкупом, обманом или принуждением, является преступлением и влечет уголовную ответственность. Таким образом, предоставление денег, товаров или других ценностей с целью осуществления массовых мероприятий, митингов вне установленного порядка, принуждение совершать хулиганские проявления, проводить собрания в запрещенных местах (например, под угрозой увольнения с работы и так далее) содержит признаки преступления, предусмотренного ст. 157 Уголовного кодекса Украины. В случае выявления признаков указанного преступления сотрудник милиции должен принять меры по его прекращению и обеспечению привлечения лица, его совершившего, к уголовной ответственности в установленном порядке.

Отметим, что пересмотру также подлежат стандарты реагирования милиции на собрание в более демократическую сторону. К сожалению, анализ средств массовой информации свидетельствует, что типичными нарушениями свободы мирных собраний со стороны работников милиции является прекращение мирного собрания, в отношении которого отсутствует решение суда о его запрете; чрезмерное или непропорциональное применение силы, задержание участников мирного собрания, не причастных к совершению правонарушений; применения ст.

185 КУАП при отсутствии реальных оснований и так далее. Очевидно, что изменить порядок реагирования сотрудников милиции на правомочные собрания изменением лишь инструкций невозможно, для этого прежде всего нужны законные и скоординированные действия высшего руководства.

Отметим, что нарушение порядка во время мирного собрания предлагается отнести к имущественной ответственности организатора, ведь он правомочен давать обязательные для исполнения участниками собрания указания относительно приостановления, прекращения, окончания собрания. Только в случае несоблюдения участниками собрания его указаний к ним применяются меры физического принуждения сотрудниками органов внутренних дел. При этом субъект власти может лишь требовать соблюдения порядка и остановить на некоторое время собрание. Что касается милиции, то в упомянутом выше законопроекте ей отводится лишь роль наблюдателя, а ее требования направляются только к организатору и соблюдению установленного порядка организации и проведения собрания.

Однако мы считаем, что среди обстоятельств, на которые бесспорно должны реагировать сотрудники милиции во время проведения массового мероприятия путем его прекращения, принятия мер по их фиксации и процессуального оформления – это совершение предусмотренных УК Украины преступлений, особенно, если возникла опасность для жизни и здоровья граждан, групповые нарушения общественного порядка, которые могут повлечь тяжкие последствия, блокирование дорог, захват вокзалов, аэропортов, портов, станций и другое.

Выводы. Таким образом, сейчас снова следует вернуть на рассмотрение и срочно реформировать законодательство и административную практику в отношении свободы мирных собраний с целью устранения законодательного пробела относительно определения требований к организации и проведению мирных демонстраций, оснований для их ограничения и так далее. Для всесторонней реализации права на мирные собрания все его субъекты (от организаторов до суда) должны четко осознать неотвратимость ответственности за нарушение конституционных прав.

ности за нарушение конституционных прав.

Список использованной литературы:

1. Ткачук Д. Закон о мирных собраниях: запрет протестов инструмент против произвола власти? / Д. Ткачук [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/columns/2013/05/29/6990482/?attempt=1>.
2. Конституция Украины с изменениями от 01 января 2005 года // Сведения Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Всеобщая декларация прав человека ООН от 10 декабря 1948 года // Голос Украины. – 2008. – № 236.
4. Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Законы Украины, Международные договоры Украины. – Т. 14. – К., 1998. – С. 713–728.
5. Конвенция о защите прав человека и основополагающих свобод от 4 ноября 1950 г. // Голос Украины. – 10 января 2001. – № 3.
6. О местном самоуправлении в Украине : Закон Украины от 21 мая 1997 года № 280/97-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Кодекс Украины про административные правонарушения от 07.12.1984 № 8073-Х (по состоянию на 17.08.2014 г.) // Ведомости Верховного Совета УССР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
8. Уголовный кодекс Украины от 5 апреля 2001 года № 2341-III // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
9. О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных походов и демонстраций в СССР : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года № 9306 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88/print1397401508670566>.
10. Решение Конституционного Суда Украины от 19 апреля 2001 г. по делу относительно заблаговременного извещения о мирных собраниях // Вестник Конституционного Суда Украины. – 2001. – № 2. – С. 25–27.
11. Справка о судебной практике реализации права на мирные собрания 2010–2011 гг. [Электронный ре-



сурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon-online.com.ua/sudoproizvodstvo/spravka-o-sudovoy-praktike-realizacii-prava-na-mirnye-sobraniya-2010-2011.html>.

12. Судами были запрещены 90% мирных собраний – исследование. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravda.com.ua/news/2013/02/18/6983780/view_comments.

13. О порядке организации и проведения мирных мероприятий : проект Закона Украины № 2450 от 6 мая 2008 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=32431&pf35401=121815.

14. Довгань В.С. Нормативно-правовое регулирование реализации права на мирные собрания / В.С. Довгань // Сравнительно-аналитическое право. – 2013. – № 4. – С. 182–183.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ Ф.А. ЛИЗОГУБА В ДОЛЖНОСТИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ГУБЕРНСКОЙ УПРАВЫ ПОЛТАВСКОГО ЗЕМСТВА (1901–1916 ГГ.)

Анатолий КОЗАЧЕНКО,

исполняющий обязанности заведующего
кафедрой теории и истории государства и права
Полтавского юридического института

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article analyzes F.A. Lizohub's activities as a chairman of the Poltava Provincial Zemstvo Council in the period from 1901 to 1916. F.A. Lizohub's management activities contributed to organizational and structural improvements in the functioning of the council, which substantially increased its efficiency. Being a chairman of the council, F.A. Lizohub supported development of the Ukrainian national culture, paid attention to social care of zemstvo employees and their families.

Key words: zemstvo self-government, zemstvo elections, chairman of the council, town councillor, commissions, departments.

Аннотация

В статье проанализировано деятельность Ф.А. Лизогуба в должности председателя Полтавской губернской земской управы в период с 1901 по 1916 гг. Управленческая деятельность Ф.А. Лизогуба способствовала организационному и структурному усовершенствованию функционирования управы, благодаря чему существенно повысился уровень эффективности ее работы. Выполняя обязанности председателя управы, Ф.А. Лизогуб поддерживал развитие украинской национальной культуры, уделял внимание социальной защите земских служащих и членов их семей.

Ключевые слова: земское самоуправление, земские выборы, председатель управы, гласный, комиссии, отделы.

Постановка проблемы. Степень эффективности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления в значительной степени зависит от личного фактора. В свою очередь, уровень профессиональной подготовки, морально-деловые качества, мотивированность к выполнению своих функциональных обязанностей – все эти факторы влияют на эффективность управленческой деятельности руководителя органа государственной власти или местного самоуправления. Решение проблемы эффективного менеджмента не претерпело значительных изменений в наше время по сравнению с началом XX в.

Актуальность темы исследования состоит в том, что в условиях подготовки к проведению реформы местного самоуправления в Украине целесообразно использование опыта функционирования земского самоуправления. Актуальность темы подтверждается и недостаточной степенью ее изученности. В научной лите-

ратуре есть лишь краткие сообщения о трудовой и общественно-политической деятельности Ф.А. Лизогуба. Такую информацию в начале XX в. опубликовал И.Ф. Павловский, в постсоветский период – А.А. Билоусько, В.В. Коротенко, А.Н. Мироненко.

Целью статьи является анализ результатов деятельности Ф.А. Лизогуба в должности председателя Полтавской губернской земской управы в период с 1901 по 1916 гг. и факторов, обеспечивших высокую степень эффективности его работы.

Изложение основного материала. Ф.А. Лизогуб родился 6 октября 1851 г. в родовом поместье Седневе Черниговского уезда. Он происходил из старинного казацко-старшинского рода. Отец Ф.А. Лизогуба Андрей Иванович воспитывал в сыне высокие моральные качества, демократические взгляды, любовь к украинской национальной культуре и традициям. После окончания гимназии Ф.А. Лизогуб продолжил образование в реальном училище подполковника А.Г. Гав-