

Г. Я. ПРИШЛЯК. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ

Розглядаються такі форми безпосереднього народовладдя, як мітинги, збори, демонстрації. Подано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства, яке регулює проведення зборів, мітингів, демонстрацій в Україні.

Ключові слова: *народовладдя, демократичний контроль, збори, мітинги, демонстрації.*

Рассматриваются такие формы непосредственного народовластия, как митинги, собрания, демонстрации. Поданы предложения по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего проведение собраний, митингов, демонстраций в Украине.

Ключевые слова: *народовладдя, демократический контроль, собрания, митинги, демонстрации.*

Such forms of democracy as mass meeting, collections, demonstrations are examined in this article. Insufficiency of set problem was emphasized. Suggestions are given concerning current legislation improvement related to collections, mass meeting, demonstrations realization in Ukraine.

Key words: *democracy, democratic control, collections, mass meeting, demonstrations.*

Важливим засобом реалізації безпосереднього народовладдя та дійовим способом залучення населення до управлінських функцій є демократичний контроль – один із видів соціального контролю, що здійснюється як об'єднаннями громадян, так і безпосередньо самими громадянами. Він характеризується цілою низкою безсумнівних достоїнств, що робить його вельми популярним в усьому цивілізованому світі. Демократичний контроль суспільства давно і переконливо довів здатність забезпечити динамічний розвиток економіки, культури, науки, став важливою гарантією соціальної справедливості і неухильного підвищення добробуту людей. А тому, нам необхідно розвивати на науковому поприщі та запроваджувати в Україні світовий досвід дії демократичного контролю.

Проблеми демократичного контролю завжди були актуальними і залишаються донині. Мало наукових праць з теорії держави і права саме у цій сфері дослідження. Серед наукових доробок вітчизняних авторів можемо відзначити В. Долежана, О. Мурашина, М. Оніщука, В. Погорілка та ін. Щодо зарубіжних праць, то хочеться відмітити Д. Валадеса, Н. Вітрука, В. Основіна та ін.

Науковим розробкам у досліджуваній галузі бракує погляду на реалізацію деяких форм безпосереднього народовладдя (мітинги, демонстрації, збори) як дієвого способу залучення населення до управлінських функцій. Відсутність наукового обґрунтування в даній сфері призводить до того, що більшість механізмів, які функціонують у межах системи народного контролю, потребують удосконалення.

Контроль народу за діяльністю як держави загалом, так і її органів може бути представлений у численних організаційних формах. Ця багатоманітність організаційних форм демократичного контролю обумовлена широким спектром функцій, які виконує держава та її органи, їх складністю і просторово-часовою

протяжністю. Позначається і сильний вплив структури представницької та виконавчо-розпорядчої систем. Сама форма держави з її специфічними особливостями, що проявляється через форму правління, державний устрій та політичний режим, багато у чому, якщо не в головному, позначається на характері та змісті правового контролю знизу над органами державної влади та управління.

Відповідно до структурних та функціональних особливостей організаційно-правові форми демократичного контролю можуть бути класифіковані за кількома засадами, що дозволяє більш менш повно виявити їх специфіку, призначення та зв'язки. Розглянемо, наприклад, класифікацію форм демократичного контролю з позицій інституціонального підходу.

Демократичний контроль, що розуміється, зокрема, як безпосередній контроль народу над державою, реалізується через різноманітні інститути прямої демократії, а саме:

- всенародні голосування (референдуми);
- громадські (народні, місцеві) обговорення проектів законів, рішень органів державної влади і управління;
- збори та зібрання громадян за місцем їх проживання; реалізацію громадянами усього комплексу політичних прав і свобод (права брати участь в управлінні справами суспільства і держави; права на інформацію; свободи слова, друку, зборів, походів, демонстрацій і мітингів тощо);
- подання петицій (скерування особистих і колективних звернень у державні органи і до посадових осіб; громадянські ініціативи);
- право на оскарження в суді неправомірних дій (рішень і вчинків) посадових осіб і державних органів, що утискають права громадян;
- акти громадянської непокори (політичні страйки, пікетування тощо).

Зупинимося детальніше на одній із форм безпосереднього контролю та її правовому втіленні – право на збори, демонстрації, мітинги тощо.

Як слушно зазначають Г.В. Барабашев і К.Ф. Шеремет, сталість і стабільність організаційних форм досягається шляхом їх закріплення в конституційних та інших державно-правових нормах, завдяки чому ці форми набувають характеру організаційно-правових форм¹. У свою чергу демократичний контроль виступає в якості найважливішого засобу забезпечення приписів норм права. Так, аналізуючи ст. 39 Конституції України: «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. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей», можемо дійти до висновку, що необхідно конкретизувати дану норму Основного Закону.

В Листі Міністерства юстиції України від 16 листопада 2009 р. № 1823-0-1-09-18 до Всеукраїнської молодіжної організації «Молодь проти корупції» сказано: «Слід констатувати, що чинне законодавство з питань організацій і проведення мирних заходів є недосконалим»². Мова йде про те, що до цього часу на території України фактично застосовується Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. «Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних заходів і демонстрацій в СРСР»³ який згідно з пунктом 1 розділу XV «Перехідні

положення» Конституції України є чинним у частині, що не суперечить Основному Закону. Застарілість, недосконалість вказаного акту безсумнівна, тому що сучасні політичні реалії не могли бути враховані в Радянському нормативному акті ще 1988 року.

Крім того, Україна взяла на себе зобов'язання виконувати низку міжнародних документів з цього питання: Загальна декларація прав людини⁴, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права⁵. Проте основним інструментом гарантування права на мирні збори в контексті судового захисту прав людини в Європі стала ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, в якій зазначено, 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...»⁶. Та незважаючи на відсутність національного законодавства, суди переважно не застосовують практику Європейського суду з прав людини, а використовують норми, встановлені неконституційними рішеннями місцевої влади.

Переважає більшість судів, органи місцевої влади, правоохоронні органи тлумачать термін «про завчасне сповіщення» дуже широко. Так, на думку багатьох з них, цей термін повинен бути не менше 10 днів, що застосовувалося в СРСР (що свідчить про те, що Указ Президії Верховної Ради СРСР застосовується).

В рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. зазначено: «Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити 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»⁷.

Аналізуючи рішення Конституційного Суду, можемо сказати, що не суперечить європейській практиці норма про обов'язок організаторів попереджувати владу про проведення публічних мирних зборів, проте, очевидно, такі строки мають бути розумними та гнучкими. Як показує досвід, адміністративна та судова практика часто порушує ці вимоги і неправомірно обмежує права громадян. У більшості рішень судів, якими було обмежено право громадян на мирні зібрання, підставою для таких обмежень була подача організаторами масових заходів повідомлень про них не у строк, визначений рішенням місцевих рад.

Отже, практика, що фактично склалася в Україні, забороняє проведення спонтанних мирних зборів, актуальність у проведенні яких, може зникнути за декілька днів. Це, у свою чергу, не відповідає європейським стандартам з прав людини.

З вищевикладеного виникає ще одна проблема, яка полягає в тому, що зазначений Указ визначає саме дозвільний порядок проведення (10-денний термін для подачі повідомлень про проведення масових зібрань). Дозвільний порядок полягає у наданні дозволу органом влади на проведення мирного зібрання після подачі відповідного прохання організаторами акції, тобто згаданий Указ суперечить Конституції України (а саме - статті 39, яка визначає в цьому випадку повідомчий, а не дозвільний порядок). Крім того, вказаною статтею Конституції не визначено обмежень щодо терміну подачі повідомлень, а також іншим положенням Конституції.

Вирішення зазначених проблем полягає у прийнятті Закону України, який в повному обсязі врегулював би зазначені питання. Метою тут повинне бути найбільш повне організаційно-матеріальне, процесуальне та інше гарантування їх

здійснення. Причому установлений у законі порядок не повинен обмежувати зміст самих політичних свобод, не кажучи вже про те, щоб взагалі їх зробити фактично недоступними. В цьому сенсі слід погодитися з Н.Б. Вітруком, коли він пише: «Конституційні свободи мітингів і зборів, вуличних походів і демонстрацій повинні мати адекватну їх природі і змісту процесуальну форму (порядок реалізації)»⁸.

В даному випадку йдеться про свободи (на відміну від прав громадян), які не приймають будь-якого попереднього дозволу з боку посадових осіб держави. «У цьому, – відзначає далі Н.В. Вітрук, – і полягає особливість юридичної свободи громадянина як його права на свободу, на проведення на свій вільний розсуд, а не на розсуд (по команді) посадової особи»⁹.

Доцільно, щоб закон про свободу мирних зібрань був розроблений у процесі політичного діалогу влади і громадських організацій, адже компромісним є той варіант, коли громадські організації зацікавлені у максимальній свободі зібрань, а влада – у максимальному обмеженні цієї свободи.

Раніше прийняті законодавчі акти встановлювали фактично тільки дозвільний порядок здійснення політичних свобод проведення мітингів і зборів, вуличних походів і демонстрацій. Адже слід мати на увазі, що дозвільний порядок – досить жорсткий порядок реалізації політичних прав і свобод громадян, після нього залишається тільки така крайня міра, як заборона, адже там, де є слово «дозволяю», завжди може мати місце і його антитеза – «забороняю». Адже завжди є можливість придумати різні причини для «доцільної» відмови стосовно проведення мітингу чи іншого масового заходу. Через неадекватність дозвільного порядку змістові політичних свобод громадян законодавчі акти, що встановили такий порядок, не можна кваліфікувати інакше, ніж як неконституційні.

Враховуючи вищевикладене, ми дійшли висновків, що для політичних свобод (та інших свобод) краще встановити одну з процедур їх реалізації (або їх поєднання):

– порядок сповіщення (заяви) – тобто такий, наприклад, як у Естонії, коли організатори мітингу або демонстрації повинні тільки повідомити у встановлені строки місцеві органи влади про проведення відповідного заходу;

– ініціативний. У даному випадку, громадянам не потрібно отримання будь-якого попереднього дозволу, реєстрації або сповіщення про реалізацію тієї чи іншої свободи, а місцевим органам влади доцільно визначити в населених пунктах міста (вулиці, площі, сквери тощо), де можливе проведення мітингів, демонстрацій в ініціативному порядку, без попереднього сповіщення.

– реєстраційний. Такий порядок характерний, наприклад, для реалізації свободи об'єднань. Тут доречно згадати про Закон України «Про об'єднання громадян». У відповідності до частини 3 статті 14 даного Закону «Політичні партії та міжнародні громадські організації підлягають обов'язковій реєстрації Міністерством юстиції України»¹⁰.

Звісно, слід враховувати й те, що при дії будь-якого порядку реалізації політичних прав і свобод компетентні органи, при наявності на те законних підстав (а не з мотивів доцільності), можуть заборонити проведення заявленого або ініційованого мітингу або демонстрації, заборонити створення об'єднання. Такі підстави впливають як прямо з конституційних норм (наприклад, відповідно до частини 1 ст. 73 Конституції України забороняються утворення та діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким

шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення), так і з установлень кримінального й адміністративного законодавства, що визначає, які дії при здійсненні політичних свобод є кримінальними злочинами або адміністративними порушеннями.

Таким чином, проблема гарантованості політичних прав і свобод людини й громадянина набуває у справі організації демократичного контролю ключового значення та стає пробним каменем реальності внутрішньодержавного і міжнародного права як належної основи внутрішньої та зовнішньої політики держави.

1. *Барабашев Г.В.* Советское строительство: Учебник для вузов. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 146. 2. *Лист* Міністерства юстиції України «Щодо правового регулювання проведення мирних заходів» від 16 листопада 2009 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=%76%38%32%33%2D%33%32%33%2D%30%39> 3. *Указ* Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1988. – № 31. – Ст. 506. 4. *Загальна* декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 89. 5. *Міжнародний* пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966р. // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1973. – № 40. – Ст. 206. 6. *Конвенція* про захист прав людини та основних свобод від 04 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270. 7. *Рішення* Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 109. 8. *Витрук Н.В.* Права человека: состояние и перспективы развития // Право и власть. – 1990. – С. 163. 9. Там же. 10. *Закон* України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.