

# **СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ ТА СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ**

26(67)



ХАРКІВСЬКА ПРАВОЗАХИСНА ГРУПА

ХАРКІВ  
«ФОЛІО»  
2002

ББК 66.3 (4УКР)  
С25

Упорядник Є.Ю.Захаров

Художник-оформлювач О.Б.Агєєв

Книга видана за сприяння  
міжнародного фонду «Відродження»  
і Національного фонду підтримки демократії (США)

С25      **Свобода мирних зібрань та свобода об'єднань в Україні /**  
Харківська правозахисна група; Худож.-оформлювач О. Агєєв. –  
Харків: Фоліо, 2002. – 200 с.

ISBN 966-03-1903-7.

Спеціальний випуск №26(67) інформаційно-аналітичного бюлетеня  
«Права людини» Харківської правозахисної групи містить матеріали, при-  
свячені свободі мирних зібрань та свободі об'єднань в Україні, а також і  
деяким аспектам розвитку громадянського суспільства і захисту прав лю-  
дини в Україні.

**ББК 66.3 (4УКР)**

ISBN 966-03-1903-7

© Є.Ю.Захаров, упорядкування, 2002  
© Харківська правозахисна група, 2002  
© О.Б.Агєєв, художнє оформлення, 2002

## **ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ**

### **ПРАВОВИЙ КОМЕНТАР ХАРКІВСЬКОЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ГРУПИ ДО ПЕРЕБІГУ ПОЛІТИЧНИХ ПОДІЙ В УКРАЇНІ**

Політичні акції та події в Україні останнього періоду характеризуються інтенсивністю, векторною багатоманітністю та різним рівнем відповідності вимогам національного та міжнародного права. Вони безпосередньо й суттєво зачіпають конституційні права й свободи людини і громадянина в Україні, що змушує Харківську правозахисну групу (далі – ХПГ) подати до них свій коментар.

Слід зазначити, що рівень дотримання правових норм в суспільстві ніколи не буває однаковим для всіх суб'єктів конституційного (політичного за своїм предметом) права. Відомо, що пересічні громадяни в царині політики мають досить широку свободу вибору варіанту своєї поведінки. Обсяг їх політичної свободи регулюється загальними гарантіями народного суверенітету, всією сукупністю політичних конституційних прав та органічним принципом активності всіх елементів громадянського суспільства: дозволено все, що не заборонено законом.

Тому не дивно, що громадськість у своїх політичних проявах може бути стихійною, почасти невмотивованою, зовні «безвідповідальною» тощо. Іноді висока політична активність мас в перехідних суспільствах пояснюється зворотною дією політичного маятника, коли притлумлені на протязі років авторитаризму політичні емоції вибухають з помітною пристрастю, особистою забарвленістю тощо. Так або інакше, але окремі люди та їх громадські об'єднання діють на основі політичної свободи, універсальних конституційних гарантій реалізації насамперед народного, а не державного суверенітету.

Зовсім інші конституційні вимоги застосовуються в гармонійних правових системах до політичної діяльності держави та її владних відгалужень, органів і посадових осіб. Тут сфера політично свідомої дії також присутня, але вона є конкретно визначеною, впорядкованою, формально-процедурною. Всі державні суб'єкти діють не на основі політичної свободи та широких за діапазоном політичних прав, а на основі чітко й завжди конкретно визначеної компетенції та повноважень. Все, що стано-

виль для держави право, є водночас її обов'язком. Але саме тому кількість повноважень державних агентів в розвинутих демократичних країнах визначається вичерпно. Діє також інший суттєвий принцип: чим вищим є орган або конкретна державна посада, тим більше обмежується їх вибір варіанту поведінки, тим конкретніше, точніше описуються необхідні політичні процедури спеціальними нормами. Отже, вимоги до політичних дій держави та її посадових осіб є чітко виписаними в законодавстві як за змістом, так і за формою.

Добре усвідомлюючи це, Харківська правозахисна група вимушена констатувати суттєвий відхід органів влади і окремих посадових осіб Української держави від вищезгаданих правових засад. Порушення принципу обмеженого правління, розділу влад, організаційної автономності й політичної нейтральності окремих гілок державної влади і, як наслідок, розбалансованість механізму стримувань і противаг мають в сучасній Україні багато прикладів, які останнім часом почали складатися в небезпечні прецеденти. Особливо значними відхиленнями від принципів та норм права, зокрема конституційного права, характеризуються такі дії владних структур:

1. Необґрунтоване визнання ще в 2000 р. легітимності дій та рішень фізично (географічно) відокремленої від Верховної Ради України «парламентської більшості», засідання якої було проведено в «Українському Домі» в умовах поточної кризи національного парламентаризму, що була спровокована низкою невдалих спроб переобрання парламентського Голови. Тим самим були суттєво порушені загальновизнані міжнародні стандарти парламентської демократії, права політичної меншості депутатського складу Верховної Ради України, за якою стоїть значна частина українського електорату. Цілком ясно, що прийняті більшістю в режимі організаційної відокремленості рішення могли б бути суттєво іншими, якби парламентська меншість все-таки брала участь у їх обговоренні.

Як відомо, принципи ліберальної демократії, визнані й записані в низці сучасних міжнародних правових і політичних документів, наголошують не стільки на правах більшості, скільки на гарантіях прав політичної меншості. Саме в захисті прав політичних меншостей полягає сенс сучасного лібералізму. Отже, рішення, прийняті в умовах примусового позбавлення меншості депутатів права впливати на позицію більшості, не можуть бути легітимними, тобто такими, що відповідають модерним уявленням про політичну справедливість. Попри свою зовнішню ефективність, примусовий (силовий) політичний поділ парламенту з плином часу сприяв поверненню в громадську свідомість традиційних тоталітарних уявлень не тільки про «правильних» та «неправильних» депутатів, але й про те, що добро і правду в політиці уособлюють тільки ті, що взяли верх, що були сильнішими. Свого часу В.І.Ленін писав з гордістю про

непереможну силу більшовиків. Чого та сила спрощеної до вульгарності демократії коштувала слов'янським народам, ми всі добре знаємо.

2. Другим нелегітимним кроком офіційної влади був спровокований нею «референдум за народною ініціативою» щодо внесення змін і доповнень до Української Конституції. Як добре відомо мало не всім громадсько-політичним силам в Україні, дана ініціатива тільки формально належала народові. Її сумні результати стали доказом посттоталітарного синдрому в менталітеті українського населення й, водночас, адміністративного свавілля в центрі та на місцях. В результаті, європейська країна одержала низку рішень, сумнівних не тільки з точки зору їх законності й політичної справедливості, але й проблематичних в аспекті елементарної доцільності. Так або інакше, але референдум виявився проектом, що мало не посварив електорат із своїми обранцями. В результаті він став наївною, але водночас грубою акцією влади, що суттєво зашкодила інтересам політичної стабільності в Україні. Сьогодні Президент України говорить про дефіцит врівноважених політичних стосунків на демократичному полі, але саме його активність довкола ідеї референдуму спричинилася до нинішнього загострення політичного діалогу в країні.

3. Невмотивований будь-якими реальними громадськими потребами політичний суб'єктивізм вищих владних ланок зродив, в свою чергу, «правовий інструменталізм» – практику маніпулювання нормами закону в інтересах поточного моменту, а іноді й просто в інтересах Сильного. Із універсальних правил гри і процедур, що є доступними й відкритими для всіх політичних суб'єктів, право все більше перетворювалося в Україні на адміністративний кийок. Нігілістична практика влади породила, в свою чергу, відповідний цинізм офіційних ЗМІ. Навіть один тільки вступ колишнього Прем'єр-міністра України П.Лазаренка до іноземного громадянства на державному телевізійному каналі було названо кримінальним злочином, хоча насправді набуття іноземного громадянства не є таким за законом. Не дивно, що під впливом таких та подібних до них інформаційних повідомлень українська громадськість сьогодні є твердо переконаною в тому, що П.Лазаренко – це відомий кримінальний злочинець. Останнє сприймається в якості майже аксіоми. Між тим, жоден суд поки що не визнав його винним у скоєні хоча б одного злочину, передбаченого Кримінальним кодексом України.

Офіційні джерела інформації, особливо телевізійний канал УТ-1 висвітлювали «справу П.Лазаренка» як таку, що вже нібито давно вирішена, причому саме в бік визнання його беззаперечної вини у інкримінованих правоохоронцями діяннях. Весь перебіг подій стосовно цієї фігури офіційно висвітлювався й подавався так, ніби в США П.Лазаренка засудили за порушення українських законів. Але ж те, що є злочином в Україні, не

обов'язково вважається таким у Сполучених Штатах або Швейцарії. Зокрема, відкриття рахунку в іноземному банку за проектом нового Кримінального кодексу України вважається злочином, в той час як в Латвії або Великобританії подібний вчинок залишається елементарним правом людини. Як відомо, суттєва частина обвинувачень на адресу П.Лазаренка стосується дій, які вважаються злочином у Швейцарії і, навпаки, зовсім не вважаються такими в США. Що ж до його правового положення в Україні, то воно поки що охоплюється дією ч.1 ст.62 Конституції України, яка говорить: «Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду». Те, що над П.Лазаренком досі не відбулося жодного суду, громадськість України під інформаційним тиском влади вже давно забула.

4. Подібні ж аргументи стосуються й правового статусу колишнього віце-прем'єр-міністра України Ю.Тимошенко. У відношенні до цього політика прокуратура України дозволяє собі вживати правові формули, на які, за діючим законодавством, має право виключно суд. Так, прокуратура не може публічно стверджувати, що будь-якою людиною вчинено злочин. Вона може тільки підозрювати та звинувачувати її в цьому. Проте звинувачення – це не вирок, а лише припущення, можлива й необхідна підстава для подальшого судового слідства, вердикту й вироку. Останній же, за законом, може виправдати підсудного.

Днями високі посадові особи прокуратури України через канали телебачення демонстрували всій країні схеми фінансових трансакцій, якими Ю.Тимошенко нібито сплачувала хабарі П.Лазаренку. При цьому високі за офіційним рангом особи навіть не згадали, що це лише слідче припущення. Вони тільки стверджували, беззастережно й імперативно. Між тим, навіть з аналізу телесюжету ясно, що справа не може бути аж такою простою. Бо хабар, як і будь-який інший злочин в Україні, може дати (вчинити) тільки фізична особа. Трансакції ж грошей відбувалися через юридичних осіб. Крім того, для хабара необхідний мотив – певні дії (бездіяльність) на користь особи, що передає гроші (хабар). Довести ж останнє поза присутністю П.Лазаренка по силі хіба що сталінській «трійці». Крім того, стосовно Ю.Тимошенко також діє записана в ст. 62 Конституції України презумпція невинуватості. Нагадувати про це заступнику Генерального прокурора України просто незручно.

5. Особливого політичного значення набула останнім часом також «касетна справа». З огляду на вищезазначені принципи та норми поведінки суб'єктів права необхідно визнати, що якщо стосовно приватних осіб та окремих ланок громадянського суспільства в «касетній справі» допустимим є необмежений спектр оцінок і думок, то відносно державних ор-

ганів і їх посадових осіб такої свободи вочевидь не існує й існувати не може. Між тим, окремі заяви та судження офіційних представників влади й, зокрема, посадових осіб прокуратури України стосовно обставин справи, а також фактів причетності до неї інших людей вочевидь страждають як запізнілістю в одних випадках, так і невиправданим поспіхом – в інших, загальною упередженістю, домінуванням політичних аргументів над юридичними, технічними тощо. Все це не тільки не сприяє стабільності в суспільстві, не кажучи вже про забезпечення прозорості дій влади, але й призводить до глибокого громадянського відчуження й недовіри.

Якщо поспіхом проведений слідчий експеримент дає висновок про технічну неможливість прослуховування президентського кабінету, а подальші події на протязі кількох тижнів цей висновок легко підривають, то виникає підозра, що не тільки слідчий експеримент, але й всі інші слідчі дії прокуратури є політично ангажованими, запланованими на заздалегідь визначений результат. Йдеться, звісно, не про встановлення істини по справі. Якщо прокуратура навіть просто помилилася, а її технічні експерти не мали відповідного досвіду чи обладнання, то й тоді виникає запитання про міру політичної відповідальності особи, що очолює останню – Генерального прокурора, який на очах у мільйонів оприлюднив ненадійні, неперевірені, провальні результати й «факти». Саме такий або подібний поспіх і легковажне нехтування нормами професійної етики врешті рещт дестабілізують суспільство. Звісно, що прокурор, навіть Генеральний, не є сапером, а тому користується правом на помилку. Але в справах подібного калібру й однієї помилки може вистачити, аби з політичною рівновагою в країні було покінчено принаймні на півроку.

Між тим, спираючись на результати генетичної експертизи, прокуратура робить висновок про те, що «таращанське тіло» з вірогідністю 99,6% належить журналісту Г.Гонгадзе. Але ж прокуратурі належать також інші докази цього. Самі по собі вони не є абсолютно надійними, проте в комбінації з іншими, генетичною експертизою зокрема, вони суттєво підвищують вірогідність першого висновку. Все це добре знають професійні слідчі, а тепер вже починають розуміти й пересічні громадяни. Звичайно, у слідчих прокуратури можуть бути автономні міркування, які можуть не співпадати з наведеними. Але звертає на себе увагу, що прямо або опосередковано їх дії та слова тяжіють до моделювання ситуації, яку професіонали окреслюють лапідарно: нема трупу, нема й злочину вбивства.

Зрештою, цілком не виключено, що громадськість шукає винних не там, де треба. Проте нехтування як юридичними, так і технічними нормами слідства, переплутаність різних професійних компетенцій в одній особі, поспіх і невваженість висновків, які направо й наліво роздають різні посадові особи прокуратури, тільки збуджують вже й без того гаря-

чий політичний натовп. Відтак вони ведуть не до істини, а до дискредитації звично сталих авторитетів. В «приватному» ж застосуванні до потерпілих вони зроджують біль та розпач.

б. Досить дивною, в правовому сенсі, виглядає також спільна заява Президента, Прем'єр-міністра і Голови Верховної Ради України. І справа не тільки в її проблематичній, з правової точки зору, лексиці. Дивує інше. Зокрема, не ясно, на яких конституційних підставах в якості самостійної політичної фігури виступає в заяві спікер Верховної Ради І.Плющ. Підпис І.Плюща в якості громадянина не викликав би жодних сумнівів. Якби в парламенті України існував консенсус або просто політична більшість з основних проблемних питань політичної кризи, це також було б прийнятним. Проте навіть натяків парламентської згоди стосовно оцінки поточного моменту не спостерігається. А якщо так, то які правові підстави існують для підпису спільної заяви українським спікером? Не дуже надійним виглядає юридичне обґрунтування для самостійного підпису заяви також і Прем'єр-міністром В.Ющенком. Адже він, за Конституцією, є цілком підпорядкованим Президенту. За своїми реальними конституційними повноваженнями він є адміністративним, а не політичним Прем'єр-міністром. Тому його підпис в подібних документах має бути не більше, ніж візою. Саме так його треба було б подавати. Отже, в підсумку маємо консолідацію владних осіб не стільки на юридичній, скільки на особистій основі. Але чого варта така основа в правовій і демократичній державі?

Підсумовуючи все вищенаведене, ХПГ вважає за потрібне застерегти владні структури, окремі державні органи і їх посадових осіб від інструментального вживання права, виходу за межі своєї компетенції і окреслених в законі повноважень. ХПГ застерігає також від перебрання на себе однією гілкою влади функцій іншої, від ігнорування будь-якими владними органами і посадовими особами належної всім конституційної презумпції невинуватості. ХПГ звертає особливу увагу на політику державних ЗМІ, офіційного телеканалу УТ-1, в передачах якого надто часто оцінки та думки владних фігур подаються в якості остаточно доведених й dokonаних фактів, а важливі правові презумпції та гарантії прав і свобод людини ігноруються.

ХПГ виступає за точне й неухильне дотримання державою в цілому та всіма її посадовими особами норм Конституції України, вимог національного та чинного на її теренах міжнародного законодавства. Влада, що вдається до несанкціонованих законом силових засобів і перекручень правди, ще ніколи не виграла стратегічно й лише дискредитувала себе. Шанс уникнути повної політичної дискредитації влади в Україні, на нашу думку, ще не втрачено остаточно. Але для цього владним структурам треба негайно притлумити свої агресивні щодо політичної свободи гро-



мадянського суспільства амбіції й діяти виключно у відповідності до визначених законодавством повноважень.

15 лютого 2001 р.

*Харківська правозахисна група  
«Права людини», №4 (224), 1-15 лютого 2001 року  
«Свобода висловлювань і приватність», №1, 2001 р.*

# СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

## ПОЧАЛОСЯ? – НІ, МІТИНГ НЕ ВДАВСЯ

*Олексій Свєтїков, ЛуганськІнформ-КВУ*

5 січня 2001 р. в будинку луганської облдержадміністрації відбувся «круглий стіл» обласних організацій політичних партій, який розглянув ситуацію, що склалася у Верховній Раді. Голова обласної організації СДПУ(о) народний депутат Микола Писоцький виказав думку, що Верховна Рада повинна чи саморозпуститися, чи хай її розпустить Президент. Таку думку підтримали у своїх виступах представники НДП, ПДС, тощо.

Того ж дня северодонецький міський голова В.Грицишин, коли повернувся з облдержадміністрації, запросив до себе керівників кількох міських партійних організацій і запропонував підписати заяву на проведення 9 січня міського мітингу. Присутнім було об'явлено, що проведення мітингу цими партіями погоджено з керівниками облорганізацій (зауважимо, що представники НДП та ПДС насправді дізналися про це тільки від працівників виконкому). Заяву на проведення мітингу підписали представники НДП, ПППУ і ще двох парторганізацій, що нам поки що невідомі.

Проект резолюції мітингу міський голова запропонував обговорити зранку 9 січня, вона буде стосуватися розпуску Верховної Ради й питання спалення пестицидів на Рубіжанському ВАТ «Барвник». Він же запропонував, щоб головував на мітингу безпартійний директор комунального підприємства «Теплокомуненерго» Юрій Головка.

Нам відомо, що мітинги щодо розпуску Верховної Ради пройдуть 9 січня в більшості адміністративних центрів Луганщини.

10 січня планується проведення заключного мітингу у Луганську, на який повинні бути висунені представники від міст.

\*\*\*

Мітинг у Северодонецьку почався сутичкою учасників між собою, а закінчився сутичками учасників із міліцією.

Але спочатку влада вирішувала питання залучення людей до участі, і, як завжди, робилося це через бюджетні установи та підприємства.

«Мобілізація» була проведена в Северодонецькому технологічному інституті (до мене завітали прямо на іспити, які я проводив цього дня), у професійно-технічних училищах та технікумі, про проведення мітингу було «повідомлено» робітникам «Азоту» тощо. Як наслідок, на площі Перемоги до другої години пополудні дійсно зібралось за нашою оцінкою тисячі дві людей (головуючий на зборах сказав, що чотири).

Треба визнати, що цього разу до проведення заходу виконком підійшов із фантазією, і людям на роботі казали, що цей мітинг не проти Верховної Ради, а проти спорудження установки спалювання пестицидів у Рубіжному на ВАТ «Барвник». Офіційні плакати, що тримали учасники мітингу були саме про це – «Ні – хімічному Чорнобилі» тощо. Про це говорили і більшість виступаючих, але, між іншим, «показували пальцем» на депутатів та Верховну Раду.

Хоч формальними ініціаторами проведення мітингу були міські організації ПРП, ДемПУ, НДП та ПППУ, але готували список виступаючих, проект резолюції та інше у виконкомі, головувала на мітингу людина, що до жодної партії відношення не має – директор комунального підприємства «Теплокомуненерго» Юрій Головка. А на формально екологічному мітингу не надали слова не тільки представнику КПУ, але й екологічній асоціації «Зелений світ».

Цього разу до мітингу підготувалася і комуністична опозиція, і прямо перед вантажівкою, що слугувала за трибуну, з'явилися плакати «Знайдіть Георгія Гонгадзе» та «Україна без Кучми». Як не дивно, роздратування викликав перший з них, і папір спробували вирвати з рук старої комуністки та порвати. Що викликало невелику бійку, яку швидко локалізувала міліція.

Серед партійців цього разу активними виявилися лише ПРП з ДемПУ, та «примкнувший» до них Російський рух України. Голова останнього навіть спонукав площу повторювати за ним «Кучма – так, Верховна Рада – ні!» (звичайно, російською), але його підтримали 2-3 людини. Ще 10-15 чоловік спробували скандувати зворотнє «Кучма – ні, Верховна рада – так», але й це не викликало ентузіазму людей, що мабуть прийшли з іншими намірами. Але усі дружньо сміялися з патетичного заклику голоуючого «Северодончане, сожителі!».

Під обурені крики комуністів, які вимагали слова, хтось із партійців (ПРП чи ДемПУ) проголосив резолюцію, що вмщувала вимогу до Верховної Ради відмінити закон «Про програму проведення з токсичними

відходами» та на протязі січня провести імплементацію результатів референдуму, і до Президента – розпустити Верховну Раду, якщо вона ці вимоги северодонецького мітингу не виконає.

Не звертаючи уваги на все зростаючий гомін, резолюцію якомсь проголосували. І, навіть, з'ясували, що проти неї ніхто не голосує (то може через перший пункт?)

А ось за запропонований з президії склад «міського комітету по захисту Конституції» проголосувати забули – через зростаючу напругу з приводу відмови надати їм слово комуністи продовжували кричати у мегафон. І нашвидкуруч закрили мітинг.

Але досить велика група (десь з 150 чоловік), що залишилося невдоволеною результатами, продовжувала знаходитись на площі – для неї «віщав» у мегафон перший секретар міськкому КПУ Сергій Д'яков. На такий факт «громадської непокори» миттєво відреагували чисельні робітники міліції, що з криками «Перестань говорити, а то посадим», кинулись до промовця.

Але прорватися їм не вдалося, і вони були виштовхнуті натопвом бойових пенсіонерок. Які, вдоволені собою після виграного двобою, дружньо заспівали: «Мы смело в бой пойдём».

Звичайно, тепер в приймальні Комітету виборців України будуть чекати нової судової справи, бо правлячі в Северодонецьку демократи, що активно підтримуються Пинзеником та іншими представниками української демократії, особливу демократію в місті не розводять.

## **МИТИНГИ В КРЫМУ**

### ***Роман Романов, г. Севастополь***

Его организатором выступила Севастопольская организация всеукраинского объединения «Злагода». Инициативу поддержали также организации социал-демократической партии Украины (объединенной), партии «Демократический Союз», Народно-Демократической партии Украины. Митинг собрал на площади около 10 000 человек. На вопрос корреспондента «ПЛ» многие его участники говорили, что являются работниками государственных коммунальных предприятий. По устному приказу своих начальников, рабочий день был завершён в 15-30, с тем чтобы к 16-00 они все присутствовали на митинге. В случае неявки многим угрожали санкциями, вплоть до увольнения с работы. В частности, такую историю рассказала сотрудница Севастопольского коммунального предприятия «Горводоканал», попросившая не называть её имя. На митинге присутствовали руководители управлений городской государст-

венной администрации, которые следили за явкой работников предприятий, учреждений и организаций руководимой ими сферы. В своих выступлениях представители трудовых коллективов, политических партий заявляли об улучшении жизни в стране, о поддержке курса Президента Украины, разоблачали «деструктивные силы» в парламенте. Несмотря на то, что официально митинг носил название «в защиту Конституции», его участники в своих выступлениях и резолюции потребовали от депутатов и президента скорейшей «имплементации результатов апрельского референдума», а значит, радикального изменения существующей Конституции в сторону усиления властных полномочий президента Украины. Завершил митинг председатель Севастопольской городской государственной администрации Леонид Жунько.

10 января в Симферополе на пл. Ленина состоялся митинг в защиту Конституции Украины, проходивший в рамках всеукраинской акции. В нем приняло участие около 8 000 человек. В своих выступлениях его участники заявляли о поддержке президента Кучмы. Организаторы митинга – Народно-демократическая партия, партия «Демократический Союз», Аграрная партия, Социал-демократическая партия Украины (объединенная). Перед собравшимися выступил постоянный представитель Президента Украины в Крыму Анатолий Корнейчук, руководящий Крымской организацией Аграрной партии, и премьер-министр Крыма Сергей Куницын, руководящий Народно-Демократической партией в Крыму. Они общались о росте производства, улучшении жизни в стране, призвали поддержать президента Кучму. Такие же митинги прошли в Ялте и других городах Крыма.

### **...В ЛУГАНСКОЙ ОБЛАСТИ**

На митинг в поддержку Кучмы, прошедший 10 января в Луганске местные власти собрали около 20 тысяч человек. Телефонограмму с требованиями «присутствовать и поддержать» получили все предприятия, учреждения и учебные заведения. Руководители каждого из них должны были привести по 250 подчиненных, присутствие которых проверялось по спискам.

Большинство людей было уверено, что идут на митинг в поддержку реформ или повышение и своевременную выплату зарплат. Услышав выступления о положительных результатах действий президента и о «попытках некоторых политических сил очернить его в глазах родного народа», луганчане были разочарованы, но не присоединились к лозунгу РУХа – «Геть Кучму!».

Подобные митинги состоялись и в других городах и районах области. Но не везде они прошли успешно. Так, в Стаханове участники митинга превратили его в антикучмовский, а в Краснодаре просто разошлись.

*«Рухінформ»*

### **...В ТЕРНОПОЛЕ**

*Олександр Степаненко, м. Чортків*

10 січня відбувся мітинг у Тернополі і наступного ж дня був широко висвітлений у обласній пресі. Делегація від Чорткова складалася з студентів та викладачів медичного та педагогічного училищ. Головував ректор мед-академії, голова новоствореного «Комітету на захист Конституції» Л.Ковальчук (на останніх виборах – довірена особа Кучми). Представників політичних партій було не надто багато: НДП, ДС, УХРП. Значну частину становили держслужбовці (у робочий час того дня додзвонитися до Управління екології та охорони здоров'я було неможливо – «усі пішли на фронт»). Не усі бажаючі отримали можливість виступити: відмовлено було голові ПРП Ірині Регуш та представнику КУНу. Спроб започаткувати наметове містечко ні у Тернополі, ні в Чорткові не було. За неперевіреними даними, одному з директорів тернопільських шкіл, який не привів свій загін на площу, погрожують звільненням з роботи.

### **...В ОДЕСІ**

Заздалегідь розрекламований в ЗМІ Одеси мітинг «На захист Конституції» провалився. Не зважаючи на всі зусилля влади (голови районних адміністрацій отримали рознарядки на обов'язкове забезпечення масовості, понад 50 автобусів було знято з маршрутів та використано для підвезення мітингуючих), замість обіцяних 50 тисяч одеситів на Куликовому полі зібралось ледве 5 тисяч «рекрутів». Прийшли на цей мітинг і представники УНР, ПРП, УКРП, КПУ та СПУ, але із своїми гаслами – «Україна без Кучми», «Гриневецького у відставку», «Силових міністрів у відставку», «Розслідуванню справи Гонгадзе – так!», «Ми платимо податки не для того, щоб безслідно зникати».

Зігнані владою учасники акції, дуже скоро покидали транспаранти і розійшлися. Промовці від влади проголошували зізнання в любові до Президента під вигуки натовпу «Ганьба Кучмі», «Геть олігархічні партії», «Досить нас вважати покірною худобою». Офіційні промовці «на захист Конституції» навіть заявили, що дію Конституції України потрібно призупинити (Микола Тюхтій, НДП), а прокуратурі та Міністерству вну-

трішніх справ надати надзвичайні повноваження та ввести в державі надзвичайний стан.

«Рухінформ»

## **НЕ ВСІ МІТИНГУЮЧІ У ХАРКОВІ РОЗУМІЛИ – ЧИ ВОНИ ПРИЙШЛИ ЗАХИЩАТИ КУЧМУ, ЧИ ВИМАГАТИ ЙОГО ВІДСТАВКИ...**

*Людмила Клочко, м.Харків*

10 січня в Харкові пройшов мітинг на підтримку Президента. По деяким даним він був найбільшим в Україні (за різними оцінками від 50 до 80 тис. осіб).

Напередодні нам телефонували люди, які сповіщали, яким саме чином йде підготовка до цієї акції. Дзвонили двірники одного ЖЕУ і розповідали, що їх примушують бути на мітингу під розписку, а хто не може йти, той повинен написати, чому саме. На нашу пропозицію написати заяву до правозахисної групи, нам відповіли, що бояться втратити роботу, а один працівник житлового господарства заявив, що він перший в черзі на службове житло і не може ризикувати. Роботу міської конференції вчителів, яку заздалегідь було заплановано на десяту ранку цього дня, терміново перенесли на після обіду, щоб дати змогу вчителям, за їх словами, «захистити нашого улюбленого Президента». Ректорат Національної юридичної академії України наказав усім аспірантам і докторантам обов'язково прийняти участь в мітингу. Були повідомлення і з інших вищих й середніх учбових закладів про те, що їм наполегливо пропонували прийняти участь у цьому заході. Деяким студентам обіцяли поставити залік за вихід на мітинг. Лікарняні заклади теж не були забуті. Працівники однієї лікарні розповіли, що їм прийшла рознарядка виставити 120 осіб. В деяких лікарнях тим, хто піде на мітинг, видавали гроші на проїзд. Військовим, на яких тиснути особливо не довелось, рекомендували бути на мітингу в цивільному. Але особливо цікаве повідомлення ми отримали від працівника комерційної фірми, який тремтячим голосом сповістив свою родичку – нашу колегу, що і на їх фірму теж прийшла рознарядка від районної влади прислати певну кількість працівників на площу. Потрібно бути об'єктивним. Тому розповідаємо: коли наш знайомий, який працює викладачем у ВУЗі, на пропозицію прийти на мітинг заявив, що не може цього зробити з ідеологічних міркувань, то адміністрація відчепилася від нього, навіть не поцікавившись, які ж саме переконання йому перешкоджають. Увесь цей абзац написаний «за чутками» – жодної письмової заяви ми не отримали.

Мітинг був призначений на 10 годину ранку. Саме в цей час ми з колегою, виходячи з метро на станції «Університет», побачили, що з площі валом йшли люди. Ми вирішили, що переплутали час мітингу, і все вже закінчилося. Але, коли ми вийшли на площу, то зрозуміли, що акція тільки починається. Тож громадяни, яких ми бачили, відзначивши свою присутність й засвідчивши свою лояльність до начальства, йдуть у своїх справах з відчуттям відпрацьованого боргу. Але й без них на площі було повно народу. Більшість людей стояли купами й залюбки спілкувалися між собою. Взагалі складалося враження, що їм байдуже з якого приводу їх тут зібрали. Деякі зовсім не знали, про що саме йдеться: хтось казав, що це мітинг проти Кучми, хтось, що проти Верховної Ради, але більшість зовсім не відповідала на запитання й дивилась на нас, як на привід отця Гамлета: ну чого чіплятися до людей – життя налагоджується, заборогану заробітну платню майже виплатили, в цьому році ще не відключали електрику, вже більше десяти днів у всьому місті є гаряча вода...

Площа, і без того святково прикрашена до Нового року, виглядала дуже яскраво від гарно зроблених плакатів і жовто-блакитних знамен. Але нам здавалося, що ми в далекому Першотравні сімдесятих років. Чи то дощ, чи то настрої публіки, чи власний сум переносили нас у щасливе дитинство. Але щастя ми не відчули. Моя колега, яка виходила на цю площу під жовто-блакитними знаменами на початку дев'яностих, тільки що не заплакала: «Дивися, що вони зробили з нашим прапором!». Плакати з написами «За стабільність» різко контрастували з вимогами деяких ораторів розпустити Верховну Раду. Мабуть, ці люди ніколи не читали Конституцію, бо тоді б вони знали, що приводу для цього немає. Взагалі нікого не здивувало, що партії, які входять до парламентської більшості, а саме вони були організаторами акції, пропонують тиснути на Верховну Раду з мітингових трибун. Виступаючі говорили про демократію, конституційність, стабільність і, мабуть, так заколисали і без того байдужу масу, що багато людей, пробувши на мітингу до кінця, так і не зрозуміли, про що саме йшлося. Але не всім на цьому «збіговиську» вдалося звернутися до громадян. Коли голова харківської організації ліберально-демократичної партії Олександр Копеліович звернувся до головуючого з проханням надати йому слово, йому відмовили, посилаючись на те, що списки ораторів були погоджені за п'ять днів до цього, і ніякі зміни внести неможливо. Отакий собі «глас народа».

Автобуси, що чекали на учасників заходу на тому ж місті, що й у «старі добрі часи», відвезли прапори, портрети Кучми та іншу наочну агітацію, а також найбільш стійких прибічників Президента.



## НАМЕТОВЕ МІСТЕЧКО У ХАРКОВІ РОЗГОРНУТИ НЕ ДАЛИ...

*Євген Захаров, м.Харків*

11 січня о 13.00 представники УНА-УНСО, Соціалістичної партії та партії «Собор» поставили три намети на площі Свободи в рамках акції «Україна без Кучми». Але вже за годину принесли рішення Дзержинського районного суду, який заборонив УНА-УНСО пікетування і мітинг. Унсовці законослухняне підкорилися і зібрали свій намет. Але до акції приєднався нардеп соціаліст Володимир Мухін, який поставив намет, заявивши, що він, як депутат, відкриває постійний агітпост, а намет йому потрібний для збереження паперів. Дзержинський суд, розглядаючи заяву міськвиконкому, переніс засідання на 12 січня. Але пізно ввечері о 23.45 загін міліції згорнув намети і затримав трьох унсовців, які були поруч. Пікетники цим діям не опиралися. Суд на наступний день опинився у складному становищі, бо не міг заборонити те, чого вже не було, та ще й отримав заяви від соціалістів зі скаргами на незаконні дії правоохоронців. Рішення не винесено, процес буде продовжуватися у понеділок. А соціалісти та міськвідділ УМВС влаштували 12 січня прес-конференції, де пояснювали журналістам причини своїх дій. Харківська правозахисна група прийняла з приводу цих подій заяву, текст якої додається.

## ЗАЯВЛЕНИЕ ХАРЬКОВСКОЙ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ГРУППЫ

В течение последних 12 лет общественно-политическая ситуация в Харькове отличалась стабильностью, спокойствием, умением разрешать конфликты с помощью переговоров. Ни в самые напряженные моменты конца 80-х – начала 90-х годов, ни во время первых митингов национально-демократических сил, ни в острейший момент августа 1991 года в Харькове не было грубых силовых действий со стороны милиции. Общественный порядок, стабильность и гражданское согласие в нашем городе сохранялись во многом благодаря корректности и взвешенности городских властей и правоохранительных органов. Вчера они оказались не на высоте.

11 января в 23.45 в Харькове на площади Свободы сотрудники городского управления милиции буквально смели три палатки, поставленные региональными отделениями Социалистической партии Украины, партии «Собор» и народным депутатом Украины Владимиром Мухиным в поддержку акции «Украина без Кучмы». Начальник ХГУ УМВД Константин Маслий мотивировал решение о демонтаже палаток просьбой городских властей и необходимостью обеспечения общественного порядка. Во время разгона палаточного лагеря двое социалистов получили травмы, трое представителей УНА-УНСО были задержаны сотрудниками

милиции, хотя они, подчинившись решению Дзержинского районного суда, запретившего им проводить акцию, еще днем свернули свою палатку и находились вне ограждения вокруг палаток, т.е. были просто наблюдателями. Суд, поддержавший заявление горисполкома о запрете пикетирования и проведения митинга УНА-УНСО, принял, на наш взгляд, неправомерное с точки зрения ст.34 и ст.39 Конституции решение, грубо нарушив право на свободу выражения своих взглядов и право на свободу собраний. Одновременно были нарушены ст.10 и ст.11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Представляется очевидным, что проведение такого пикета не нарушало или ограничивало права других граждан, не препятствовало движению пешеходов и транспорта и не нарушало общественный порядок, а значит, конституционных оснований для запрета акции не было. Поэтому мы не усматриваем объективных оснований для запрета. Ссылка же суда и городских властей на действие Указа ПВС СССР от 28 июля 1988 года «О порядке организации и проведении сборов, митингов, уличных походов или демонстраций в СССР» несостоятельна, поскольку в данном случае Указ противоречит и букве, и духу ст. 39 Конституции Украины.

Противозаконными и нарушающими конституционные права и свободы граждан были и действия работников милиции, которые снесли палатки ночью, без предупреждения, не представившись, которые не дождались решения Дзержинского суда о запрете или разрешении акции, хотя было известно, что суд по поводу ее проведения Социалистической партией должен был состояться на следующий день утром.

В последние три года в Украине все сильнее проявляется желание «давить и не пушать» – самая отвратительная черта советской административной системы, основанной на принуждении и страхе, все сильнее ощущается угроза свободе выражения своего мнения. В этом же ряду – и события 10 января 2001 года, когда в Харькове и других регионах Украины, как в советские времена, власти вынудили выйти на митинг в поддержку Леонида Кучмы работников бюджетной сферы и студентов. К сожалению, эта общая тенденция усиления административного диктата не обошла и наш город.

Мы призываем городские власти и правоохранительные органы соблюдать Конституцию и не нарушать права человека. Необходимо принять цивилизованное решение на местном уровне о порядке проведения публичных политических акций, чтобы не допустить в будущем конфликты и политические скандалы и сохранить гражданский мир и политическую стабильность.

12 января 2001 года

## **РЕШЕНИЕ**

### **ИМЕНЕМ УКРАИНЫ**

11 января 2001 года Дзержинский районный суд г. Харькова в составе:

Председательствующего – судьи Лазюк С.В. при секретаре Прядко Н.И.,

рассмотрев в открытом судебном заседании в г. Харькове гражданское дело по заявлению ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА ХАРЬКОВСКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА о запрещении проведения митинга и бессрочного пикета Харьковской областной организации всеукраинской политической партии Украинская Национальная Ассамблея (ХОО УНА-УНСО),

### **УСТАНОВИЛ**

Заявитель – исполком Харьковского городского Совета обратился в суд с заявлением, в котором просит запретить Харьковской областной организации УНА-УНСО проведение митинга и бессрочного пикета с установлением палаточного городка на пл. Свободы г. Харькова 11.01.2001 г. в 13-00 часов на время проведения новогодних и рождественских празднований.

Свои требования заявитель мотивирует тем, что в это время на площади Свободы будут проводиться другие мероприятия, которые были запланированы задолго до подачи 09.01.2001 г. Харьковской областной организацией УНА-УНСО уведомления о проведении митинга и бессрочного пикета (палаточного городка) 11.01.2001 г. с 13-00 часов на площади Свободы.

Так, заявитель указывает, что согласно Решения исполнительного комитета Харьковского городского Совета № 1651 от 22.11.2000 г. был утвержден план проведения новогодних и рождественских мероприятий, посвященных встрече 3-го тысячелетия и организации отдыха детей в дни зимних школьных каникул.

Согласно этому плану с 26.12.2000 г. – праздничного открытия городской новогодней елки ежедневно на площади Свободы проводятся

праздничные мероприятия до 19.01.2001 г. – дня закрытия городской новогодней елки.

Кроме этого проведение митинга и бессрочного пикета (палаточного городка) в одно и то же время с указанными выше мероприятиями невозможно с точки зрения обеспечения общественного порядка, которое возложено на городское управление УМВД Украины в Харьковской области. В это время у школьников зимние каникулы и многие из них проводят время на площади Свободы, где установлена городская новогодняя елка.

На заседании согласительной комиссии горисполкома 10.01.2001 г. было предложено проведение митинга и бессрочного пикета (палаточного городка) в молодежном парке либо на площади Восстания либо в другом месте, однако руководитель ХОО УНА-УНСО Потапов С.Е. от данного предложения отказался.

Кроме того, было указано, что ХОО УНА-УНСО подали свою заявку в горисполком 09.01.2001 г. с указанием, что свои мероприятия намерены провести 11.01.2001 г., хотя согласно действующего законодательства такие заявки подаются не позднее чем за 10 дней до даты их проведения.

Заинтересованное лицо – представитель Харьковской областной организации УНА-УНСО в судебное заседание не явился, о дне и времени рассмотрения дела руководитель ХОО УНА-УНСО был уведомлен своевременно и надлежащим образом, о чем в материалах дела имеются сведения.

Заинтересованное лицо – Харьковское городское управление УМВД Украины в Харьковской области, представитель Максимюк И.А., поддержал требования заявителя и также просил запретить Харьковской областной организации УНА-УНСО проведение 11.01.2001 г. с 13-00 часов митинга и бессрочного пикета (палаточный городок), из-за невозможности обеспечить общественный порядок при совместном проведении различных мероприятий разными организациями в одном и том же месте в одно и то же время.

Суд, выслушав представителя заявителя Сиротенко А.И., представителя ХГ УМВД Украины в Харьковской области, проверив материалы дела, считает, что заявленные требования обоснованны и подлежат удовлетворению.

В соответствии со ст. 39 Конституции Украины граждане имеют право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, шествия, демонстрации, о проведении которых заблаговременно извещаются органы исполнительной власти или местного самоуправления.

Ограничения относительно реализации этого права могут устанавливаться судом в соответствии с законом и только в интересах националь-

ной безопасности и общественного порядка – с целью предотвращения беспорядков и преступлений, либо защиты прав и свобод других людей.

Невозможность проведения Харьковской областной организацией УНА-УНСО митинга и бессрочного пикета (палаточного городка) с 13-00 часов 11.01.2001 г. на площади Свободы обусловлены осложнением оперативной обстановки в городе и возникновением угрозы здоровью и жизни граждан города в этот период, когда на площади Свободы в одно и тоже время будут проводиться мероприятия разными организациями.

Согласительной комиссией горисполкома Харьковской областной организации УНА-УНСО было предложено проведение их мероприятий в других местах города Харькова, то есть заявителем были соблюдены требования п. 3 Постановления Верховного Совета Украины «О неотложных мерах по укреплению законности и правопорядка в республике», где сказано, что в целях обеспечения нормальной деятельности города, других населенных пунктов, исполнительным комитетом местных Советов предписано определить место для проведения митингов, демонстраций и других массовых мероприятий граждан при условии обеспечения надлежащего общественного порядка.

Кроме того, согласно ст. 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения сборов, митингов, уличных походов или демонстраций в СССР» от 28.07.1988 г., п. 2.1 Приложения № 1 Решения исполнительного комитета Харьковского городского Совета № 221 от 07.03.2000 г., заявление о проведении мероприятий должно подаваться не позднее чем за 10 дней. Данный Указ Президиума Верховного Совета СССР до настоящего времени действует на территории Украины согласно Постановления Верховного Совета Украины от 12.09.1991г. «О порядке временного действия на территории Украины отдельных актов законодательства Союза ССР».

На основании изложенного, ст. 39 Конституции Украины и руководствуясь ст.ст.: 15, 30, 62, 236, 237 ГПК Украины, суд, –

#### **РЕШИЛ**

Запретить Харьковской областной организации УНА-УНСО проведение митинга и бессрочного пикетирования (палаточного городка) на площади Свободы г. Харькова с 13-00 часов 11.01.2001 г.

Решение обжалованию не подлежит.

Председательствующий: судья

Подпись

С.В. Лазюк

## КОММЕНТАРИЙ ХАРЬКОВСКОЙ ПРАВООЩИТНОЙ ГРУППЫ

к Решению Дзержинского районного суда г. Харькова от 11 января 2001 г. по гражданскому делу по заявлению исполкома Харьковского городского совета о запрещении проведения митинга и бессрочного пикета Харьковской областной организации всеукраинской политической партии Украины Украинская Национальная Ассамблея (ХОО УНА-УНСО)

*В.В.Речицкий, канд. юрид. наук, конституционный эксперт ХПП*

Анализ мотивировочной части Решения, которое послужило основанием для запрета проведения Харьковской областной организацией УНА-УНСО митинга и бессрочного пикетирования (палаточного городка) на площади Свободы г. Харькова с 13-00 часов 11.01.2001 г. позволяет прийти к следующим выводам.

1. Правовой источник, т.е. нормативно-правовая база Решения уязвима для критики. Так, суд в своем Решении ссылается на ст. 39 Конституции Украины, ст. 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», а также на Постановление Верховного Совета Украины «О порядке временного действия на территории Украины отдельных актов законодательства Союза ССР» от 12 сентября 1991 г.

Следует учесть, что акты законодательства Союза ССР, регулирующие процедуры реализации политических прав граждан, по своему духу и букве противоречат Конституции Украины 1996 г.<sup>1</sup> Данное замечание вполне относится и к вышеупомянутому Указу Президиума Верховного Совета СССР, который был принят в условиях существовавшей в 1988 г. в СССР монополии Коммунистической партии и предусматривал *разрешительный* (типичный для авторитарных режимов), а не *уведомительный* (характерный для либерально-демократических систем) порядок проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Данный Указ соответствовал действовавшей тогда недемократической Конституции СССР 1977 г. и потому не может расцениваться как соответствующий *демократической* Конституции Украины 1996 г.

Следует отметить, что в политическом и юридическом смысле данные основные законы (СССР – 1977 г., Украины – 1996 г.) принадлежат к совершенно разным по политической направленности конституционным типам, а потому к разным типам принадлежит и вытекающее из них законодательство о процедурах реализации политических прав. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. был разработан для применения в условиях авторитарного политического режима (при по-

слаблениях в сторону либерального вождизма, не отрицавшего кровавых столкновений силовых органов государства и народа, как, например, в Вильнюсе в 1991 г.), а принятая почти десять лет спустя Конституция Украины 1996 г. основывается на идее полного неприятия авторитаризма, формально отказывается от доминирования государства над обществом и партийной монополии. Поэтому логично, что из принципов и конкретных норм действующей Конституции Украины вытекает принципиально иное отношение к процедурам реализации политических прав граждан, чем это предусматривалось в вышеупомянутом Указе.

Учитывая изложенное, логично прийти к выводу, что Постановление Верховной Рады Украины «О порядке временного действия на территории Украины отдельных актов законодательства Союза ССР» от 12 сентября 1991 г., позволяющее применять в Украине отдельные акты законодательства Союза ССР «при условии, что они не противоречат Конституции и законам Украины», на самом деле не разрешает, как думают в Дзержинском районном суде г. Харькова, а запрещает действие Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. Поэтому ссылка на него в данных обстоятельствах является некорректной.

2. Если рассматривать Решение суда в изоляции от положений Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г., то следует признать, что и в этом случае оно противоречит требованиям действующей Конституции Украины. В ст. 39 Конституции Украины сказано, что: «Граждане имеют право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, шествия и демонстрации, о проведении которых заблаговременно *уведомляются* (выделено мною – В.Р.) органы исполнительной власти или органы местного самоуправления». То есть, Конституция Украины по духу и букве предусматривает не *разрешительный*, а *уведомительный* порядок реализации данного права. Следует напомнить, что нормы Конституции действуют обычно не поодиночке, а в совокупности, то есть всем конституционным правовым ансамблем. Поэтому реализация ст. 39 Конституции Украины осуществляется одновременно с действием других норм Основного Закона, образующих автономный законодательный институт.

Так, в ст. 3 Конституции Украины говорится, что «утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства». Это означает, что, прежде чем применить ограничения каких-либо конституционных прав граждан, государство первоначально обязано сделать все от него зависящее для обеспечения их максимальной реализации. Иными словами, государство не может априори запретить реализацию конституционного права на собрания, митинги, шествия и де-

монстрации до тех пор, пока не убедится, что данная конкретная реализация действительно посягает на интересы национальной безопасности и общественного порядка, причем в условиях, когда его собственных ресурсов для защиты этих интересов окажется недостаточно. Кроме того, для устранения возможности слишком широкого понимания таких ограничений Конституция Украины в ч.2 ст. 39 говорит, что право граждан на собрания, митинги, шествия и демонстрации можно ограничить исключительно «с целью предупреждения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей».

Очевидно, что у суда не было оснований для ограничения митинга и пикетов УНА-УНСО по мотивам, что они создают общественные беспорядки, провоцируют преступления или угрожают здоровью населения. Ведь суд в своем Решении не ссылается *на факты* беспорядков или преступлений, а только предполагает (презюмирует) их абстрактную возможность. Последнее же, по смыслу Конституции Украины, недопустимо. Ведь она закрепляет не разрешительный, а уведомительный порядок проведения митингов, шествий и демонстраций.

В своем Решении суд ссылается на просьбу должностного лица Харьковского городского управления УМВД Украины запретить пикеты и митинг «из-за невозможности (органов МВД – В.Р.) обеспечить общественный порядок» в данном месте и в данное время. Однако это заявление сделано до, а не после попыток органов МВД обеспечить порядок на площади Свободы. В судебном Решении и просьбе органов МВД факт невозможности обеспечения общественного порядка не констатируется, а предполагается. Это означает, что своим Решением суд фактически санкционировал право органов МВД решать вопрос о реализации или отказе в реализации политических конституционных прав граждан в г. Харькове, что очевидным образом соответствует традициям не правового, а полицейского государства.

Можно было бы отчасти принять аргументы МВД в случае, если бы речь шла о каком-либо локальном городском противостоянии (конфликт между районными молодежными группировками, этническими меньшинствами и т.п.). Однако в данной ситуации речь шла о демонстрации своего отношения к центральным государственным органам власти, по поводу оценки действий которых у горожан существует, скорее, консенсус.

3. Необходимо учесть, что Конституция Украины в ст. 39 говорит о возможности ограничения реализации права именно на собрания, митинги, шествия и демонстрации. В ней ничего не говорится о менее крупных, локальных формах выражения политических убеждений, какими являются



ся пикеты. Следует заметить, что научная доктрина современного конституционного права не отождествляет пикеты с демонстрациями, шествиями и митингами, считая их отдельной формой политического самовыражения. Как считают ученые-конституционалисты, «простые пикеты, т.е. немногочисленные манифестации (группы людей) возле правительственных учреждений, не препятствующие движению транспорта и пешеходов, могут устанавливаться в явочном порядке».<sup>2</sup> Что же касается митингов, то для их проведения ученые рекомендуют применять мягкий уведомительный порядок. Дзержинский же районный суд в своем Решении необоснованно отождествил правовой режим пикета и митинга.

При этом ссылка на нереализованную пикетчиками возможность устроить свой городок не на центральной площади города, а в другом месте также не выглядит уместной. Пикеты обычно (такова международная практика) устраиваются перед зданиями тех органов власти и управления, к которым адресуются политические или административные требования. Логично, что для акции «Украина без Кучмы» местом пикета должна была быть пл. Свободы, на которой расположено здание областной государственной администрации.

4. Оценивая обоснованность приводимых в Решении суда аргументов органов МВД о том, что предполагаемый митинг и пикеты УНА-УНСО «угрожают здоровью и жизни граждан города», которые собираются проводить свой досуг у праздничной елки, необходимо проанализировать физические параметры сопоставляемых органами МВД мероприятий. Как известно, размер пл. Свободы превышает несколько десятков гектаров. Только на своей фронтальной части эта площадь способна вместить 80 тыс. человек. Примерные размеры площадки для митинга и пикетов УНА-УНСО – 10-30 кв. метров при 10-15 участниках, так что сравнение их масштабов вряд ли нуждается в комментариях.

5. Если допустить, что в анализируемом Решении имела место конкуренция прав граждан, и суд просто защитил право людей проводить свой досуг у новогодней елки, ограничив тем самым права митингующих и пикетчиков, то и тогда Решение не является обоснованным. Как следует из высшей юридической силы Конституции, записанные в ней права являются *основными*, и потому должны обеспечиваться (гарантироваться) в приоритетном, по сравнению с иными правами граждан, порядке. Такая позиция не раз выражалась в научных комментариях и анализах, именно она присутствует в судебных решениях Европейского суда по правам человека.

Поэтому реализация конституционного политического права граждан Украины на собрания, митинги, шествия и демонстрации является в иерархии прав более важной, нежели их право проводить свой досуг на

площади и прилегающих к ней территориях. Последнее хоть и является их естественной возможностью, однако не сформулировано в качестве (ранге) субъективного конституционного права. Митинг и пикеты УНА-УНСО планировались не на проезжей части или части тротуара, а на прилегающем к площади травяном газоне. Физических препятствий для их проведения очевидным образом не существовало. Существовали препятствия политические, но именно они должны игнорироваться судами в подлинно правовом и демократическом государстве.

*«Права людини», №1 (221), 1-15 січня 2001 року*

*«Свобода висловлювань і приватність», №1, 2001 р.*

---

<sup>1</sup> А также Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., на которой украинский перечень конституционных прав во многом основывается.

<sup>2</sup> См.: Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. – Москва: 1997, – 225.

## **РЕШЕНИЕ**

### **ИМЕНЕМ УКРАИНЫ**

29 января 2001 года Дзержинский районный суд г. Харькова в составе: Председательствующего – судьи Лазюк С.В. при секретаре Прядко Н.И., Даниловой Э.А., рассмотрев в открытом судебном заседании в г. Харькове гражданское дело по заявлению ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА ХАРЬКОВСКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА о запрещении установления агитпоста с установкой палаток Харьковской областной организации Социалистической партии Украины, Харьковской областной организации Украинской народной партии «Собор», гр-ну Ходасу Е.Д., заинтересованное лицо: ХГУ УМВД Украины в Харьковской области,

### **УСТАНОВИЛ**

Заявитель – исполком Харьковского городского Совета обратился в суд с заявлением, в котором просит запретить установление агитпостов с установкой палаток Харьковской областной организации Социалистической партии Украины, Харьковской областной организации Украинской народной партии «Собор», гр-ну Ходасу Е.Д. на пл. Свободы г. Харькова 30.01.2001 г. с 08-00 часов до 08-00 часов 01.02.2001 г.

Свои требования заявитель мотивирует тем, что в заявления в Харьковский ГИК от ХОО СПУ, ХОО УНП «Собор» и Ходос Е.Д. не содержат информации о точном месте проведения на площади Свободы данных мероприятий, количественного состава участников, что в полной мере препятствует осуществлению мер по подготовке органов внутренних дел для обеспечения охраны общественного порядка. А также, что установление палаток требует оформления земельного отвода. Кроме того, проведение указанных мероприятий делает невозможным обеспечение санитарного состояния площади Свободы, что может привести к необеспечению прав граждан на жизнь и охрану здоровья, в связи с тем, что эпидемиологическая обстановка в это время угрожающая для массовых заболеваний граждан.

На заседании согласительной комиссии горисполкома 23.01.2001 г. присутствовавшие представители указанных политических сил от организации агитпостов без установления палаток для хранения агитационной литературы отказались.

Кроме того, было указано, что гр-н Ходас Е.Д. и ХОО УНП «Собор» подали свои заявки в горисполком 23.01.2001 г. с указанием, что свои мероприятия намерены провести с 30.01.2001 г., хотя согласно действующего законодательства такие заявки подаются не позднее чем за 10 дней до даты их проведения.

Представители заинтересованных лиц – ХОО СПУ, ХОО УНП «Собор», Ходаса Е. Д. – требования представителя Харьковского ГИК не признали и просили суд оставить заявление без удовлетворения, мотивируя тем, что их действия производятся в рамках ст.ст.: 34, 39 Конституции Украины и никакими подзаконными нормативными актами не могут ограничиваться.

Представитель заинтересованного лица – Харьковского городского управления УМВД Украины в Харьковской области, Цвира Н.И., поддержал требования заявителя и также просил запретить установление агитпостов с установкой палаток ХОО СПУ, ХОО УНП «Собор», гр-ну Ходасу Е.Д. с 08-00 часов 30.01.2001 г. до 08-00 часов 01.02.2001 г., однако затруднился ответить на вопрос о возможности обеспечения охраны общественного порядка при проведении политических мероприятий в указанный период. Информацию из Харьковского ГИК о планах политических организаций, Ходаса Е.Д. получили своевременно.

Суд, выслушав представителей заявителя Сиротенко А.И. и Панаид И.В., представителя ХГ УМВД Украины в Харьковской области, проверив материалы дела, считает, что заявленные требования частично обоснованны и подлежат удовлетворению в части.

В соответствии со ст. 34 Конституции Украины каждому гарантируется право на свободу мысли и слова, на свободное выражение своих взглядов и убеждений. Каждый имеет право свободно собирать, хранить, использовать и распространять информацию устно, письменно или иным способом – по своему выбору.

В соответствии со ст. 39 Конституции Украины граждане имеют право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, шествия, демонстрации, о проведении которых заблаговременно извещаются органы исполнительной власти или местного самоуправления.

Ограничения относительно реализации этого права могут устанавливаться судом в соответствии с законом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка – с целью предотвращения беспорядков и преступлений, либо защиты прав и свобод других людей.

В судебном заседании представители ХОО СПУ, ХОО УНП «Собор», Ходас Е.Д. уточнили место размещения своих агитпостов и палаток на площади Свободы, составив при этом в судебном заседании план: в 30-ти метрах от выхода из метро, ближайшего к памятнику В.И. Ленина, то есть прямо напротив памятника на бетонной полосе. По количественному составу: ХОО СПУ – 20 человек, ХОО УНП «Собор» – 3-5 человек и гр-н Ходас Е.Д..

Суд полагает требования Харьковского ГИК о запрете агитпостов не обоснованными, так как приведенные доводы, в том числе и представленные заключения главного санитарного врача г. Харькова и начальника управления градостроительства и архитектуры Харьковского городского Совета, говорят о невозможности установления только палаток на площади Свободы г. Харькова.

Доводов о невозможности обеспечения общественного порядка суду не представлено.

Вместе с тем, суд полагает, что при реализации гражданами Украины, политическими партиями положений ст.ст.: 34, 39 Конституции Украины, ни Конституцией Украины ни иными нормативными актами Украины не предусмотрена возможность установления палаток в общественных местах и местах массового скопления людей.

Кроме того, доводы представителей политических организаций о том, что данные палатки они планируют поставить только с целью хранения в них агитационной литературы от непогоды, не могут быть приняты судом, так как вопрос хранения различного имущества, в том числе и полиграфической продукции, должен разрешаться в соответствии с действующим законодательством, и наличием в городе соответствующих учреждений, предоставляющих услуги по хранению и их возможностей.

Кроме того, согласно ст. 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения сборов, митингов, уличных походов или демонстраций в СССР» от 28.07.1988 г., п. 2.1. Приложения № 1 Решения исполнительного комитета Харьковского городского Совета № 221 от 07.03.2000 г., заявление о проведении мероприятий должно подаваться не позднее чем за 10 дней. Данный Указ Президиума Верховного Совета СССР до настоящего времени действует на территории Украины согласно Постановления Верховного Совета Украины от 12.09.1991 г. «О порядке временного действия на территории Украины отдельных актов законодательства Союза СССР».

На основании изложенного, ст.ст.: 34, 39 Конституции Украины и руководствуясь ст.ст.: 15, 30, 62, 236, 237 ГПК Украины, суд, –

### **РЕШИЛ**

Заявление Исполнительного комитета Харьковского городского Совета – удовлетворить частично.

Запретить Харьковской областной организации Социалистической партии Украины, Харьковской областной организации Украинской народной партии «Собор», Ходасу Е.Д. при проведении политических мероприятий с 08-00 часов 30.01.2001 г. до 08-00 часов 01.02.2001 г. установление палаток на площади Свободы г. Харькова.

В остальной части заявления Исполкома Харьковского городского Совета – отказать.

Председательствующий: судья Подпись С.В. Лазюк

Копия верна Судья Подпись

### **КОММЕНТАРИЙ ХАРЬКОВСКОЙ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ГРУППЫ**

**к Решению Дзержинского районного суда г. Харькова по гражданскому делу по заявлению исполкома Харьковского городского совета о запрещении установления агитационного поста харьковской областной организации Социалистической партии Украины от 29 января 2001 года.**

***В.Речицкий, канд. юрид.наук, конституционный эксперт ХПГ***

В мотивировочной части своего Решения Дзержинский районный суд приводит в качестве одного из аргументов довод о том, что «при реализации гражданами Украины, политическими партиями положений ст. 34, 39 Конституции Украины, ни Конституцией Украины, ни иными нормативными актами Украины не предусмотрена возможность установления палаток в общественных местах и местах массового скопления людей». Этот свой собственный аргумент суд считает достаточно убедительным, чтобы затем положить его в основу запрета установления пала-

ток представителями Социалистической партии на площади Свободы г. Харькова (на асфальтовой площадке напротив памятника В.И. Ленину).

По поводу данного судебного аргумента и Решения суда в целом ХПГ считает необходимым заметить следующее:

1. Представители Социалистической партии и некоторых других общественных структур, которые намеревались стать участниками агитационного поста с использованием палаток являются субъектами гражданского общества, а не должностными лицами государства (работниками госаппарата) с четко очерченной компетенцией и кругом полномочий. Поэтому их действия в правовом смысле являются гораздо более свободными, чем у официальных представителей государственной власти. Впрочем, такими же являются (должны являться) и действия любых иных частных лиц. Поскольку в данном гражданском деле речь идет о горожанах Харькова, пребывающих, с точки зрения Конституции Украины, в состоянии гражданской свободы, постольку к ним не может быть применен принцип: позволено только то, что разрешено – принцип, гораздо более уместный для определения пространства свободы действия (административного усмотрения) любых агентов государства.

2. Если принцип: позволено только то, что разрешено применить к решению самого Дзержинского районного суда, то следует прийти к выводу о том, что суд не может запретить размещение палаток на площади, ведь ни в Конституции Украины, ни в текущем законодательстве страны не содержится каких-либо специальных указаний на этот счет. В самом деле, ни в украинском парламентском законодательстве, ни в украинских подзаконных актах, ни в законодательстве ранее существовавшего Союза ССР не содержится указаний о том, какими именно материальными атрибутами могут сопровождаться общественные собрания, митинги, походы, демонстрации или пикеты с агитационными постами. У данного тезиса есть и практическое подтверждение. Например, в украинском законодательстве нет специальной нормы, разрешающей выводить бронетехнику в праздничные дни на центральную улицу Киева Крещатик, равно как нет в отечественном законодательстве и норм, позволяющих создавать специальные механизированные передвижные стенды, разного рода пирамиды, механизированные платформы и даже трибуны, на которых размещаются зрители и участники митингов, походов, шествий и демонстраций. Иначе говоря, вся сфера материально-технического обеспечения собраний, походов, митингов и демонстраций в Украине основана на политических традициях, здравом смысле и свободе усмотрения их организаторов и участников. Искать в национальном законодательстве

нормы, регулирующие подобного рода материальные (по существу, факультативные) признаки, вспомогательные атрибуты шествий, демонстраций и иных форм политического волеизъявления сегодня вряд ли уместно.

3. В Решении Дзержинского районного суда говорится и юридически предполагается, что палатки и агитационный пост заявители намеревались установить в, – цитируем: «месте массового скопления людей». Именно этот тезис был затем использован судом для обоснования противоречивости намерений строителей агитационного поста и интересов соблюдения общественного порядка, который призвана обеспечивать местная исполнительная власть. Однако, суд не учел того обстоятельства, что площадь Свободы, как в силу своих огромных, действительно «политических» размеров, так и по своему архитектурному замыслу и названию является не столько перекрестком транспортных потоков или пешеходных путей, сколько местом, *специально предназначенным для политических и иных общественных (культурных) манифестаций*. Об этом говорит не только политическая история города и Украины в целом, но и совсем недавняя практика организованного властями многотысячного митинга в поддержку Президента Украины. Иначе говоря, площадь Свободы является пространством городской территории, которое не только может, но и должно время от времени становиться местом массового скопления людей. Причем, не вопреки митингам и агитационным постам, а благодаря им – естественным законным формам конкретной реализации политических конституционных прав. Ведь именно для этого данная площадь предназначена.

4. На основе вышеизложенного следует признать, что в данном Решении Дзержинский районный суд снова фактически пошел на поводу у представителей исполнительной власти города. Во всяком реально правовом и демократическом государстве судебная и исполнительная власти достаточно заметно разделены (отделены) друг от друга. При этом исполнение решений судебной власти властью исполнительной закономерно и обосновано. В данной же ситуации просматриваются признаки обратного. Вначале исполнительная власть всячески подталкивает власть судебную к принятию выгодного для себя решения (ведь лозунги текущего момента у социалистов направлены против главы государства, фактически возглавляющего исполнительную власть), а затем решительно принимается его выполнять.

5. В мотивировочной части своего Решения Дзержинский районный суд по-прежнему ссылается, как на действующее законодательство, на

Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 г. При этом суд считает данный акт действующим на основе Постановления Верховного Совета Украины «О порядке временного действия на территории Украины отдельных актов законодательства Союза ССР» от 12 сентября 1991 г.

Харьковская правозащитная группа уже комментировала подобные, не слишком убедительные аргументы суда, ранее. В данном же случае хотелось бы подчеркнуть, что Постановление Верховного Совета Украины от 12 сентября 1991 г. не дает конкретного перечня актов законодательства Союза ССР, по-прежнему сохраняющих свою юридическую силу на территории Украины. Вместо этого в постановлении используется формула: «Установить, что до принятия соответствующих актов законодательства Украины на территории республики применяются акты законодательства Союза ССР по вопросам, не урегулированным законодательством Украины, при условии, что они не противоречат Конституции и законам Украины».

Комментируя данную норму, ХПГ обращает внимание на то, что в Постановлении Верховного Совета Украины, которое было принято в 1991 г., речь идет о Конституции Украины 1978 г. с последующими изменениями и дополнениями, а не о Конституции Украины 1996 г. Если Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» можно признать соответствующим духу и букве Конституции СССР 1977 г. и непосредственно вытекающей из нее Конституции Украины 1978 г. (с изменениями и дополнениями), то этого очевидным образом нельзя сказать о Конституции Украины 1996 г.

В итоге, в своем Решении Дзержинский районный суд по-прежнему игнорирует тот факт, что в Постановлении Верховного Совета Украины «О порядке временного действия на территории Украины отдельных актов законодательства Союза ССР» содержится основополагающая для его смысла юридическая ссылка на Основной Закон, который на самом деле уже давно не действует. Впрочем, давно нет в живых и Феликса Эдмундовича. А имя его живет, по крайней мере, в названии вышеупомянутого районного суда.

*«Свобода висловлювань і приватність», №1, 2001 р.*



## НАС ВЧАТЬ ДОНОСИТИ ПО-НОВОМУ

Скоро в кожній школі Тернополя з'явиться людина, призначена адміністрацією, яка щодня, в певний час, буде постачати в міськвідділ освіти звіт з місця будь-яких подій. Далі цей документ по етапу передається до облдержадміністрації. А потім – до адміністрації Президента і уряду.

Для цього тернопільських вчителів зобов'язали інформувати власті про «найбільш значущі суспільно-політичні події». Учителька тернопільської школи №19 Тетяна Довбуш, якій не сподобався новий порядок доносительства, розповіла про наказ управління освіти Тернопільської міської ради «Про систему щоденного інформування управління освіти».

Про те, як збирати і донести інформацію, говориться в «Порядку збору, опрацювання і подання щоденної інформації».

Цікавлять адміністрацію такі події, як «організаційні заходи учбових закладів (колегії, конференції і тому подібне), акції за участю народних депутатів, «характеристика активності громадських організацій (збори, мітинги, маніфестації і тому подібне)», надзвичайні ситуації і стихійне лихо, «резонансні карні справи», «інші важливі події».

У тексті «інформаційного повідомлення» потрібно вказати місце і час проведення заходу, кількість учасників, мету, вимоги, тези виступів, можливі наслідки, суспільний резонанс.

Наказ виданий «відповідно до розпорядження Президента України від 16 вересня 1998 року №492/98-рп «Про поліпшення діяльності місцевих органів виконавчої влади по реалізації внутрішньої політики», Указу Президента України від 14.07.00 № 887/2000 «Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України і органів державної влади» і розпорядження облдержадміністрації «Про систему щоденного інформування адміністрації Президента України і Кабінету Міністрів України».

Цю незвичайну, на перший погляд, новину розповсюдило агентство УНІАН. Мова йде про події в Тернополі, але мало хто сумнівається, що факт цей говорить про загальноукраїнську тенденцію.

*«Українська правда»  
6.01.2001*

## МІТИНГ «НА ЗАХИСТ КОНСТИТУЦІЇ» В ОДЕСІ

Заздалегідь розрекламований в ЗМІ Одеси мітинг «На захист Конституції» провалився, повідомляє «Рухінформ». Не зважаючи на всі зу-

силля влади (голови районних адміністрацій отримали рознарядки на обов'язкове забезпечення масовості, понад 50 автобусів було знято з маршрутів та використано для підвезення мітингуючих), замість обіцяних 50 тисяч одеситів на Куликовому полі зібралось ледве 5 тисяч «рекрутів». Прийшли на цей мітинг і представники УНР, ПРП, УКРП, КПУ та СПУ, але із своїми гаслами – «Україна без Кучми», «Гринецького у відставку», «Силових міністрів у відставку», «Розслідуванню справи Гонгадзе – так!», «Ми платимо податки не для того, щоб безслідно зникати».

Зігнані владою учасники акції дуже скоро покинувши транспаранти, розійшлися. А промовці від влади проголошували зізнання в любові до Президента під вигуки натовпу «Ганьба Кучмі», «Геть олігархічні партії», «Досить нас вважати покірною худобою».

Офіційні промовці «на захист Конституції» навіть заявили, що дію Конституції України потрібно призупинити (Микола Тютій, НДП) а прокуратурі та Міністерству внутрішніх справ надати надзвичайні повноваження та ввести в державі надзвичайний стан.

*«Рухінформ»*

## **МІТИНГУВАТИ ЛІВИМ ЗАБОРОНЯЄ СУД**

### ***Олексій Свєтїков***

За свідченням луганських газет, дві акції протесту, що планували політичні організації лівого спрямування, заборонив проводити Ленінський районний суд м. Луганська.

29 грудня за ініціативи першого секретаря комсомолу Луганщини планувалося спалити чучело, що символізує світовий капіталізм, біля будинку колишнього обкому компартії. Але суд заборонив це робити.

Того ж дня на центральній площі Луганська дорослі комуністи хотіли провести мітинг протесту, але теж отримали заборону.

Схоже, суди Луганська перебирають багатий досвід севєродонецького суду по забороні політичних акцій у святкові (і передсвяткові) дні.

*«ЛуганськІнформ-КВУ»*

## **МИТИНГ В ЗАЩИТУ КОНСТИТУЦИИ – ДОБРОВОЛЬНО-ПРИНУДИТЕЛЬНО?**

10 января состоялся митинг политических сил и общественности в поддержку курса Президента Кучмы. Подобные митинги проходят сейчас в большинстве городов Украины. В Никополе инициатором митинга выступила Народно-демократическая партия, которую представляет управляющий делами горисполкома (он же и руководитель местной

организации НДП) Сергей Тимошенко. Поскольку митинг был организован сторонниками стабильности, т.е. теми, кто сейчас у власти, то и наличие участников обеспечивали руководители структур, находящихся у власти. Молодые, крепкие люди коллективно пришли и коллективно уходили: для них митинг проходил в рабочее время. Оппозиция проявила себя в раздаче антилистовок.

По настоятельной рекомендации городской власти, работники коммунальных предприятий и всех бюджетных организаций были собраны в добровольно-принудительном порядке на митинг, организованный работниками горисполкома, чтобы выразить свою солидарность и всяческую поддержку «родному Президенту» Л. Кучме за то, что он так много сделал хорошего для украинского и сколько сделает еще! Причем каждому руководителю было указано точное количество работников, которых он на это время обязан освободить от работы и сопроводить к месту сбора. Представьте себе, например, положение главврача станции переливания крови, у которого вчера был день забора крови у доноров, или роддом, где роженицы должны были потерпеть и повременить, пока доктора с акушерками и санитарками сходят на этот политический спектакль! Естественно, подневольные граждане в количестве 400 человек собрались у входа в парк Победы, где только около полусотни верноподданных усердно выражали «всенародную любовь» к Президенту и вяло аплодировали истеричным призывам некоторых ораторов «разогнать Верховную Раду», основная масса народа вовсе не прислушивалась к читаемым по бумажке речам и норовила улизнуть, но под грозными взорами работников исполкома и своих руководителей люди лишь переминались с ноги на ногу и уныло вздыхали. Словом, «любовь» к главе государства и неприязнь к Верховной Раде выразилась как-то вяло. А накануне в редакцию звонили обиженные учителя. Они с болью и горечью говорили о том, что их силой принуждают идти на собрание к горисполкому в поддержку имплементации результатов референдума. Приводим дословно одно из их высказываний: «Нам заявили: явка всех обязательна. Будем пересчитывать по головам. Кто не придет – с теми будем говорить с каждым в отдельности».

*Газета «Никопольские известия», 11.01.2001 г. Никополь*

## **НА МІТИНГ – ЗА РОЗНАРЯДКОЮ**

*Антон Грицишин, м. Тернопіль*

Що й казати, схоже, що над нашим краєм, у якому вже майже десять років тому урочисто проголосили вільне демократичне суспільство, повіяли відчутні вітри з минулого. Від «компетентних» осіб все частіше доводиться чути про те, що останнім часом у нас розвелася анархія, яка,

мовляв, заважає нам нормально жити і працювати, заклики до необхідності «залізною рукою» наводити дисципліну і порядок, невдоволення тим, що дехто «багато собі дозволяє». На думку прихильників жорстокої дисципліни, не можна далі миритися з подібними явищами і треба вже наводити порядок.

Зрозуміло, вимагати від громадян дотримання законних обов'язків і загальноприйнятих норм співжиття необхідно. Тим більш в демократичному суспільстві, в якому такі норми чітко регламентуються чинним законодавством. Інша справа, яким чином домагатися їх виконання, не порушуючи при тому прав і законних інтересів громадян.

Мало було того, що саме у Тернополі був виданий наказ міського управління освіти № 354 «Про систему щоденного інформування управління освіти Тернопільської міської влади». Та з'явилася ще одна новація міської влади: на сумнозвісний мітинг, який був зібраний 10 січня на захист чи то референдуму «за народною ініціативою», чи то на захист влади Президента, керівництво міського управління освіти видало розпорядження щодо обов'язкової явки на мітинг 20 осіб від кожної школи. Це викликало природне обурення педагогів. На яких підставах працівників учбових закладі в робочий час змушують брати участь у політичних заходах, які не мають нічого спільного з навчальним процесом?

## ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ У ПРЕСТИЖНОМУ ВНЗ

*«Професор запитує студента:*

*Ви в армії були?*

*Ні, а що?*

*Та, так, можу влаштувати»*

*(З народного гумору)*

26 січня 2001 року двох учасників подій 23 січня на Театральній площі у Рівному в рамках акції «Україна без Кучми», котрі були учасниками – Карпельова Ігоря та Калюха Віталія, що є студентами Рівненського державного технічного університету, викликали «на розмову» до ректора вказаного вузу Кравця С. В. Окрім ректора, у кабінеті, коли туди з'явились студенти, були присутні також проректор по навчальній частині п. Лутаєв, начальник спецвідділу військової частини РДТУ п. Ісидоров П. П., а також дільничний студмістечка старший лейтенант міліції Андрійчук. «Вважайте, що ви вже не є студентами» – так звернувся ректор такого поважного навчального закладу до студентів і просив передати ці його слова іншим студентам РДТУ, які брали участь у акції «Україна без Кучми». При цьому пан ректор звинуватив Калюха та Карпельова у «по-

рушенні правил внутрішнього розпорядку», але не уточнив, чому відсутність на заняттях 23 січня є приводом до виключення з вузу.

Зазначимо, якби того дня усі, хто не був на заняттях у РДТУ, удостоїлися виклику до кабінету ректора, то, мабуть, «зустріч» довелося б проводити у актовій залі. Коли ж хлопці намагалися з'ясувати, у чому їх провина, проректор Лутаєв сказав: «Питання тут задаємо ми». А ректор, на спробі студента Карпельова замовити за себе слово, додав: «Ти сиди тут, знаю я вас, ви всі – бандити». «Після, так би мовити, виховної бесіди студентів попросили написати пояснювальну записку з приводу їх участі у акції «Україна без Кучми» у Рівному 23 січня.

*Інформацію надано «Щитом Батьківщини»*

### **ДЕМОНСТРАНТІВ ПОБИЛИ І БУДУТЬ СУДИТИ**

Рівненське обласне управління міліції 29 січня передало до суду матеріали у справі десятих учасників акції «Україна без Кучми», обвинувачуваних у непокорі співробітникам органів правопорядку. Представники лівих і національно-патріотичних партій притягнуті до відповідальності за спробу організувати пікет на одній з міських площ. Раніше рівненська влада відмовилася дати санкцію на проведення акції. Судове засідання 29 січня було відкладене, оскільки декілька учасників протестів, тих, що зібралися на площі, були перед затримкою жорстоко побиті співробітниками міліції і дотепер знаходяться у лікарні (у деяких зламані ребра). Четверо постраждалих оголосили сьогодні голодування, вимагаючи притягти до відповідальності заступника начальника Рівненського обласного управління міліції Анатолія Бондарчука.

*Наш інформ.*

### **ХТО Ж ВИКРАВ ДЕМОНСТРАНТІВ? І ДЕ ВОНИ ЗАРАЗ?!**

Івано-Франківська обласна організація національно-патріотичного спрямування «Української народної самооборони» (УНСО) поширила 29 січня заяву, в якій обвинуватила міську міліцію у викраденні учасників акції «Україна без Кучми». У заяві УНСО повідомляється про те, що в ніч на 25 січня в місті Снятині Івано-Франківської області декілька міліціонерів у масках побили десятих учасників акції «Україна без Кучми!», які чергували на центральному майдані, а потім вивезли їх на автомашинах в невідомому напрямку. Дотепер доля затриманих невідома, а Івано-Франківське обласне управління внутрішніх справ відмовляється надавати УНСО будь-яку інформацію про їх місцезнаходження, стверджуючи, що підрозділи обласного УВС цю акцію не проводили.

## **АКЦІЇ ПРОТЕСТУ ПРИЗВОДЯТЬ ДО ЕПІДЕМІЙ, РОЗМНОЖЕННЯ ГРИЗУНІВ ТА ЗНИЖЕННЯ ІМУНІТЕТУ?**

*Роман Романов, м. Севастополь*

Такого висновку дійшли спеціалісти Дніпропетровського міського управління охорони здоров'я, а депутати міської ради, переймаючись здоров'ям громадян та дбаючи про чистоту, забороняють людям виходити на мітинги у особливо небезпечних місцях. Одним з них виявився центр Дніпропетровська. Управління охорони здоров'я своїм листом відповідає на запит двох райсудів Дніпропетровська, які готуються до судового засідання, призначеного на 26 січня з приводу акцій протесту. Медики звертають увагу суддів на те, що акція недоцільна, по-перше, через те, що складні погодні умови можуть призвести до зниження імунітету учасників акції. По-друге, на центральній вулиці міста, де заплановано мітинг, немає туалетів, умивальників та смітників. І якщо мітинг не відмінити, це, на думку медиків з управління здоров'я, обов'язково призведе до розповсюдження грипу та гризунів. Першу спробу пікетування ініціативна група зробила ще 14 січня. Її представники кажуть, що поради міського відділу охорони здоров'я свідчать про те, що у влади скінчилися серйозні аргументи проти проведення акції. Незважаючи на попередження медиків, 20 опозиційних до влади партій не полишають надію провести демонстрацію, та це навряд чи вдасться. На площі, де мала відбутися демонстрація, вчора з'явилася важка техніка. Тепер ініціативній групі доведеться шукати не тільки мобільні туалети, а й нового місця для пікету.

### **ПІКЕТУВАТИ МОЖНА, АЛЕ НАМЕТИ – ЗАСЬ!**

Дзержинський районний суд м. Харкова 30 січня прийняв «солонове рішення» у позові, який був поданий Харківським міськвиконкомом до обласної організації Соціалістичної партії України. Міськвиконком просив суд заборонити акцію «Наметове містечко – «Україна без Кучми», посилаючись на те, що встановлення наметів вимагає відводу земельної ділянки.

Суд позов задовольнив частково і дозволив провести акцію, але встановити намети заборонив, тому що «ні в чинному законодавстві, ні в Конституції України не згадуються намети».

Того ж дня представники Соціалістичної партії, Ліберально-демократичної партії і партії «Батьківщина» розпочали акцію. Намети вони розстелили прямо на землі...

## А В КИСВІ...

30 січня об 11-30 на Майдані Незалежності в Києві великими силами міліції були затримані близько 10 членів організації «Щит Батьківщини», учасники пікету «Україна без Кучми», які встановили намет свободи біля Головного штабу на знак протесту проти відгородження наметового містечка від громадян парканом. Місцеперебування затриманих невідомо.

Серед затриманих дві дівчини, до яких під час затримання співробітники міліції ставилися з особливою жорстокістю, та голова національної профспілки військовослужбовців «Військова єдність» підполковник Віталій Чечило.

*Інформацію передав Дмитро Корчинський*

## ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ З ПРИВОДУ ОСТАННІХ ПОЛІТИЧНИХ ПОДІЙ

### *І. Сухорукова, м. Харків*

Політичні баталії останнього часу дуже зачепили Харків. Можна відверто сказати, що такого у нас ще не було. А Харків є своєрідним лакмусовим папірцем на рівень стабільності в українському суспільстві, бо, навіть, за часи перебудови, коли в інших містах, особливо великих промислових центрах, на мітингах сили протилежного спрямування билися і поміж собою, і з правоохоронцями, в нашому місті панували відносний лад і спокій. Влада рідко втручалася, нікого не розганяли силою, рідко заарештовували або затримували. От і гадаєш – чи то ми так змінилися за останні роки? Адже саме у Харкові найбільша кількість харків'ян дали себе примусити прийти на zorganizований «з верхів» мітинг на підтримку незрозуміло чого: чи то Конституції, чи то Президента... Або для здійснення тиску на депутатів Верховної Ради.

І також саме у Харкові міліція розіграла учасників дуже невеличкого «наметового містечка» учасників акції «Україна без Кучми!» Підставою для таких дій правоохоронці вважають рішення виконкому про заборону акції на майдані Свободи під час дитячих новорічних свят. Правда, намети стояли зовсім осторонь, нікому не заважали і були непомітними для необізаного зору. Правда, рідко хто з громадян підходив до пікетників, водночас не більш трьох – п'яти осіб. Але влада вирішила, що саме пікетники заважають святкувати діткам.

А от проведений напередодні офіційний мітинг, на який зібрали 35 тисяч людей, нікому не заважав. Хоча збиралися мітингуєчі на дев'яту годину у робочий час (такі вже досягнення в економіці України, що можна ще півдня не працювати!). Це додаткове навантаження на міський транспорт і, навіть, ті, хто повинні були дістатися до місця роботи, по-

трапляли у транспортні «пробки», натикалися на перегорожені вулиці. Але є чудовий вислів: «не шукай логіки там, де ти її не клав». Ось і нам здається, що харківська влада, яка до цієї пори була досить логічною, у вирі політичних подій остаточно втратила логіку і витримку. На жаль, більш чи менш втратили її і всі ми, – і є з чого.

Розібратися у київських пристрастях доступно не кожному (а як на мій погляд, то і зовсім нікому). Одному з віце-прем'єрів Генпрокуратура висуває звинувачення в кримінальному злочині. А ще проти двох Міністрів, двох вищих посадових осіб, і, навіть, проти самого Президента у Верховній Раді пролунали звинувачення у кримінальних злочинах! І нічого! Може, вже огородити Україну колючим дротом, поставити вишки з вартовими і припинити всі розмови?

Зараз в ЗМІ точиться млява дискусія: Білорусія ми, чи ще ні? Громадяни дорогі, Західна Україна подала чи не єдиний в світі приклад довготривалої партизанської війни без так званої «Великої землі», тобто зовсім без підтримки з будь-якого боку. І їм, на відміну від багатьох мешканців Сходу, є що втрачати. Західна Україна терпляча і буде миритися з будь-яким Президентом, або парламентом, тільки якщо у них не буде сумніву, що незалежності держави нічого не загрожує. І це погане підґрунтя для демократії – бо ми можемо її імітувати довго: втомлений Схід виглядає так, нібито йому втрачати нема чого (хоч це зовсім не так), Захід, щоб зберегти незалежність, дозволяє імітувати демократію, але імітувати саму незалежність він ніколи не дозволить, вже й так ми досить просунулися у цьому на шляху своїх багатовекторних спрямувань до всіх.

Отут влада і потрапляє у власний капкан, хоча саме їй треба шукати порятунку в демократії, в вільному обміні думками, в незалежній пресі: суспільство повинно себе чути, тим більше таке різноголосе і двомовне. Інакше політичний пар накопичується, як у кастрюлі-швидковарці. І що внаслідок цього буває, ми добре знаємо, бо скільки ми про це вчили! Але думати головою про це ніхто не хоче, або не вмє. І відгукується на недоброзичливе політичне замовлення (не знаю яких сил, але ж явно не віртуальних) бажаному і передбаченому тими ж силами непристойними чварами. Чи світлий приклад Югославії нам не дає спокою, чи життя набридло, насамперед політичне, хоча зовні так виглядає, що саме за своє політичне життя до убою і б'ються сторони.

На жаль, всі гілки влади демонструють повну безвідповідальність за країну і небажання зрозуміти до чого може привести непоступливість та жорстока конфронтація, особливо, якщо в це втягують так звані «широкі маси трудящих».

От і в Харкові: чи є в тих, хто організував мітинг 10 січня, розуміння, що завтра мітинг зберуть їх опоненти-комуністи, і чверть тих, хто



прийшов на мітинг 10 січня за покликом начальства, піде з більшою радістю на мітинг комуністів (це підтверджують результати виборів на Харківщині у 1998-99 р. р.), бо для червоної опозиції виходить дуже гарна антиреклама влади.

А чи є з цього всього взагалі хоч який-небудь вихід? Ось подивимося на протидіючі сторони... Акція «Україна без Кучми!» якби задалегідь передбачає, що суспільство погодилось з тим, що Президент країни винен у тих злочинах, в яких його звинувачують. Але ж у будь-якому суспільстві, громадськість, поважаючи саму себе, буде вимагати ретельного незалежного розслідування, і тільки після цього може погодитися з тим, що на першу посаду у державі обрано людину, яка може скоїти злочин.

А суспільство наше вірить усьому без попередніх доказів, бо Конституція у нас порушується на кожному кроку, бо силові структури (виключаючи Збройні сили, які намагаються співпрацювати з громадськістю) ніякої відповідальності перед суспільством і, навіть, перед депутатами не несуть. Отже, усунувши чинного Президента, опозиція нічого не змінить по суті, бо закони України не приведені у відповідність до Конституції, а практика часто-густо незаконна.

Депутати не спромоглися цього зробити протягом чотирьох років, і, затверджений Верховною Радою, але поки що не підписаний Президентом, Закон «Про тимчасові слідчі комісії» передбачає лише ситуативний контроль депутатів. Тобто законодавства, яке регламентує правові відносини між суспільством і владою, немає і досі. А від цього і з'являються такі юридичні перли, як вимоги міської влади попередити її за 10 діб про будь-який чих: чи то маленький пікет з 10 чоловік, чи то наметове містечко осторонь площі, чи то релігійна пропаганда окремих громадян із деяких сект. От як, скажіть будь ласка, їм можна попередити владу, якщо вони агітують 365 днів на рік: чи вони повинні попереджати лише 31 грудня, або кожні 10 діб?

А неперевершена висота законодавчої думки і знання конституційного права, коли в Законі «Про альтернативну військову службу», в якому згідно ст.8 релігійна людини, яка проходить альтернативну військову службу, може бути призвана до армії, якщо вона, з точки зору адміністрації тієї установи, де вона проходить службу, погано виконує свої обов'язки! От де поле для самодурства і свавілля!

А відсутність адвоката під час слідства до пред'явлення обвинувачення?

А закритість СІЗО та ІВС для громадськості?

Щось з нами не те робиться... І всім нам треба братися за голову і думати як це подолати найближчим часом. Не можна не прислухатися до

громадянського суспільства, яким би слабким воно не здавалося, бо альтернатива діалогу – завжди бійка.

Мені здається, що комусь дуже хочеться цього... А може комусь дуже бажано, щоб нас вважали нацією божевільних, і світова спільнота при слові «Україна» крутила пальцями біля скроні? Ні, ми не нація ідіотів, чи злочинців, і не треба нам вбивати це у мозок! Але ми всі разом втратили волю. І це дуже небезпечно. Втратили волю і обидві гілки влади, які безперестанно впадають в публічні істерики, і саме в такому стані обвинувачують один одного. Втратив волю пересічний громадянин (особливо на Сході та в центрі України), який вже не сподівається на краще життя, а тільки мріє, щоб не було ще гірше.

За таких обставин те, що діється у Харкові – є дуже показовим. Отож, втративши власну волю, всі якби розігрують чужі ролі у чужому сценарії, і звинувачують один одного. В такій грі – люди, їхні життя не беруться до уваги зовсім. Україна поступово втрачає свій чесно зароблений імідж найспокійнішої з країн СНД. Кому це вигідно і потрібно? Поки ми переймаємося досить риторичними питаннями, бо слабка країна завжди комусь чогось винна.

Між іншим, напередодні революції 1905 року в Російській імперії – 9 січня мирна демонстрація людей, прямувала до царя-батюшки з його портретами і хоругвами – і що з цього вийшло всі знають. Не дай нам Боже ще однієї революції. А щоб її не було, потрібно швидше прийняти закони, які б урівноважили всі гілки влади і сприяли розбудові громадянського суспільства, яке не має нічого спільного з вируючими мітингами і яке передбачає відкритість і прозорість влади і контроль суспільства за її діями.

Ані наші депутати, ані Уповноважений Верховної Ради з прав людини не співпрацюють по-справжньому з громадськими організаціями. Навіть, до пікету біля Верховної Ради, який проводила організація матерів військовослужбовців, загиблих у мирний час, з керівників парламентських фракцій до матерів вийшов лише Симоненко. Комуністи допомогли матерям дістатися із Києва додому, але, на жаль, на повернення пільг батькам загиблих на законодавчому рівні це ніяк не вплинуло.

Між тим, кому, як не депутатам, потрібно прислуховуватися до таких громадських організацій, які захищають, перш за все, права громадян. Чому не надавати слово представникам таких громадських організацій при обговоренні відповідних законодавчих актів, або не запрошувати їх на обговорення до Комісії ВР?

Я впевнена, що саме цей шлях може захистити Україну від громадянського розбрату. Гілки влади повинні відновити перерваний ними діалог, і треба це зробити якомога швидше, можливо, запросити протидіючі

сторони на «круглий стіл», запросити на нього журналістів та представників правозахисних організацій, і щоб це засідання телебачення транслювало у прямому ефірі. Влада повинна ототожнюватися у свідомості громадян як структура, що сприяє громадянському миру. Це єдине, чим ми можемо себе захистити від зовнішніх зазіхань, недоброзичливості і неповаги.

Але штучний громадянський мир – зашморг на шиї у суспільства, бо це в нашому невеличкому світі, як показав досвід всієї світової спільноти, приховати неможливо.

Безвідповідальність завжди штовхає суспільство до мордобою, бо кожен, хто не хоче нічого робити сам, звик кивати на сусіда. Так було завжди...

## **ЧИ МАЮТЬ ПРАВО НА СТРАЙК МЕДИЧНІ ПРАЦІВНИКИ?**

***Олександр Степаненко, голова страйкому лікарні, м. Чортків***

*«Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.»*

*(Конституція України, ст.3)*

Віртуальні поняття в наш час стають усе більш звичними, і, на жаль, не лише у світі інформаційних технологій. Наскільки ірреальна в українському суспільстві така річ, як Конституція держави, – от у чому питання по великому рахунку, і як по-Вашому, заява про те, що «Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням» (ст. 49 Конституції) – це законодавча гарантія, чи проста декларація, чи депутатський віртуальний фокус, чи відвертий глум над сьогоднішньою безпорадністю хворих людей?

Щоразу ідучи на чергування, прошу долю, аби сьогодні не поступали важкі і «нічії» хворі. Адже знаю, що у відділенні бракує медикаментів навіть на невідкладну допомогу, що наші апарати штучної вентиляції легень в буквальному розумінні «від старості ледве дихають», що телефони в усіх відділеннях лікарні давно відключені через неплатежі. Але що найбільш обурює – з таким станом речей, начебто, остаточно змирилися і пацієнти, і медичні працівники. Ми лишень пасивно чекаємо – обдарують нас, чи ні якоюсь черговою обіцяною милістю. От і тепер, у останні дні грудня, колектив займається прогнозами: буде виплачено зарплатню за грудень 1999 р.? А може за листопад 2000 р.? Чи не отримаємо нічого? Цікаво, що районна Рада, приймаючи Бюджет-2000, передбачила видатки на утримання медичних закладів в обсязі третини від потреб, і то тільки

на протязі 10 місяців. Про те, які наслідки тягне за собою таке рішення (закриття лікарень, надання лише першої невідкладної допомоги, чергове скорочення штатів) чомусь не йшлося. На усі запити, і письмові, і усні, відповіді надходили не відразу і все за однією нерізноманітною схемою – «працуйте, там буде видно...»

Цікаво, що на перші негаразди в медичній сфері колектив таки реагував: писалися звернення в усі інстанції – від райдержадміністрації до Верховної Ради та Президента, проводилися зібрання, мітинги та пікетування. У 1996 році, коли затримки з виплатою зарплатні стали систематичними та багатомісячними, а медикаментозне забезпечення стрімко погіршувалось, у лікарні було створено страйковий комітет. Як мені здається, ми діяли виключно у правовому полі, розуміючи, що страйкова діяльність у лікувальному закладі – то двогостра зброя, що у будь-якій НП у лікарні в день страйку буде звинувачений страйком. Що, перш за все, від страйку не повинні постраждати хворі люди. В той же час паралельно росла страйкова ініціатива вчителів шкіл. Там все було простіше і досить часто «на межі фолу»: якщо адміністрація не реагувала на припинення занять, на декілька годин перекривався автомобільний рух, і наступного дня в школах виплачувалася зарплата. Страйком медиків двічі проходили усю багатоденну процедуру вирішення трудового конфлікту: від загальних зборів, створення узгоджувальної комісії та арбітражу при райдержадміністрації до оголошення попереджувального двогодинного страйку у досить м'яких формах – без припинення надання невідкладної медичної допомоги. І все ж навіть м'який страйк не відбувався... Парадокс, якого досі не розумію: на конференції трудового колективу таємним голосуванням 100% делегатів голосували за проведення страйку, а через два тижні до страйку приєднувалося не більше 10% тих, хто мав би припинити роботу. Звичайно, щоразу після оголошення дати страйку з'являвся наказ по медичному об'єднанню, який гласив: «Страйк у лікарні є протизаконним, оскільки це створює загрозу життю і здоров'ю людей... Завідуючі відділами несуть особисту відповідальність за присутність персоналу на робочих місцях в години страйку». Саме «адресний» тиск на завідуючих відділами та старших медсестер за зачиненими дверима з аргументами на кшталт «якщо тобі не подобається працювати тут, клади заяву на стіл» здебільшого досягав ефекту. Колектив пасивно відмовлявся від власних намірів. Страйком опинявся в ролі «провокатора, що не знайшов підтримки у нашому здоровому закладі». Після двократної поразки колектив уже дозволяв робити з собою усе, що завгодно, і про адміністративну сваволю тепер говорилося лише пошепки...

І все ж таки: чи мають медичні працівники право на страйк? По-перше, ні Конституція України (ст. 44), ні відповідний Закон «Про поря-

док вирішення колективних трудових спорів конфліктів» їх у цьому праві не обмежують. Ст. 24 останнього Закону передбачає заборону на проведення страйків в органах прокуратури, суду, органах державної влади, безпеки та правопорядку. Конкретно і загалом про страйк у медичних установах в жодній статті Закону не сказано. Натомість, та сама ст.24 містить формулювання, з якого власне і починаються непорозуміння: страйк забороняється, «якщо припинення працівниками роботи створює загрозу життю та здоров'ю людей». Що й казати, зауваження надто вагомим, щоб сперечатися стосовно його необхідності, і надто загальне, аби хтось спромігся визначити, наскільки ж реальну загрозу для життя і здоров'я становлять ті чи інші дії. Для прикладу: скажімо, страйкували водії автотранспорту, я змерз на стоянці і наступного дня загрипував. Чи створив страйк загрозу моему здоров'ю? Начебто так, але хтозна, можливо я захворів би і не будь того страйку. Тобто той суддя, який виноситиме рішення про законність, або ж незаконність страйку знаходитиметься в складному положенні, і доля суб'єктивізму його рішення, мабуть, висока (саме на суд ст. 23 уже згаданого Закону покладає цю функцію, тож наш шановний головний лікар перевищив надані йому повноваження, продукуючи свої заборонні декрети).

А у міркуваннях стосовно порівняння загрози життю та здоров'ю лікарських страйків і, скажімо, рівня забезпечення лікарень медикаментами можна зайти надто далеко... Чому б, зрештою, не простежити зв'язки між рівнем зарплатні медиків (для довідки, лікар-терапевт з вищою кваліфікаційною категорією отримує оклад близько 160 гривень і змушений підробляти у двох-трьох закладах, не обов'язково медичних) і якістю наданої ними допомоги, а отже, і рівнем загрози такої допомоги здоров'ю пацієнтів? Чому б не оцінити, скільки життів коштуватиме виведення із Держбюджету видатків на безкоштовні медикаменти для хворих на цукровий діабет, бронхіальну астму, онко- та психічно хворих? Яку загрозу для життя та здоров'я становить заробітчанство наших співгромадян за кордоном? Падіння моралі, сексуальна «революція» та СНІД? Вибори Президента та народних депутатів? Журналістська діяльність? Просто слизька дорога, вихідний день у поліклініці або необережне слово?

Як бачите, ми входимо у сферу припущень, де ніякі коректні правові висновки неможливі. Тож повернемося до наших страйків і спробуймо зробити деякі висновки:

– медичні працівники, як і інші працюючі, «мають право на страйк для захисту своїх економічних та соціальних інтересів» (ст. 44 Конституції України). Я додав би: для захисту інтересів своїх пацієнтів;

– Закон «Про порядок вирішення колективних трудових спорів», незважаючи на його деяку заплутаність, дає сторонам конфлікту достатньо можливостей і часу (найшвидший термін проходження процедури оголошення страйку – 42 дні), для його врегулювання і недопущення страйку в лікувальному закладі;

– питання про можливість створення загрози життю та здоров'ю людей під час страйку у лікувальному закладі не може бути однозначно вирішене в законодавстві і в кожному конкретному випадку визначається судом.

Безумовно, організатори страйку повинні намагатися зменшити ймовірність виникнення реальної загрози життю та здоров'ю пацієнтів. Безумовно, страйк у вирішенні трудового конфлікту не є самоціллю. Він лише кінцевий етап за умови безуспішності попередніх. Нема сумніву ні у кого, що страйк у лікарні – річ не зовсім нормальна. Але не менш ненормальна, ніж регулярне неотримання зарплатні медперсоналом, відсутність елементарних медикаментів, або телефонного зв'язку. В сусідній з нами Польщі страйки медиків відбуваються майже постійно, що ніяк не заважає розвиватися та долати проблеми тамтешній службі охорони здоров'я. Торік домоглися підвищення зарплатні польські анестезіологи, останні півроку триває страйк медсестер, періодично набуваючи радикальних (окупаційних) форм. Уряд уже погодився на підвищення зарплатні медсестрам на 25%, однак лідер об'єднаного страйкому сестер Божена Банавич вважає цю поступку недостатньою (для довідки: мінімальний оклад польської медсестри до останнього підвищення становив близько 100 доларів, української – 100 гривень), відтак страйк продовжується.

Отже, іде процес, і часом болісний, розв'язання суспільних протиріч, пошуку компромісів. Важливо усім зрозуміти, що за відсутності такого процесу протиріччя мають здатність нагромаджуватися і рано чи пізно зруйнують суспільство. Сьогодні більшість українських лікарів стоїть перед нелегким вибором: залишити практику або виживати за рахунок пацієнтів (тобто вимагати хабарів), або ж самоорганізуватися для відстоювання своїх інтересів і порядку практичної медицини. Перші два варіанти наперед безперспективні. При виборі громадянських ініціатив не обійтися і без страйків. Останнє, як мені здається, є достатньо очевидним,

якщо враховувати, даруйте, запущеність даного випадку і той рівень віді-  
рваності влади від реальних проблем суспільного буття, який маємо.

На жаль, останній шлях поки що майже не реалізується. «Титанік  
пливе», і справа, якій ми, колеги, колись хотіли присвятити життя, дедалі  
більше набуває віртуальних рис. Віртуальний бюджет, віртуальна зарплат-  
ня, віртуальні ліки, віртуальні права людини...

## **РЕЖИМ ВДАЄТЬСЯ ДО ТЕРОРУ**

Як повідомив головний редактор газети «Січеславський край», за-  
ступник голови Дніпропетровської обласної організації Української На-  
родної Партії «СОБОР» Володимир Заремба, вчора об 11-30 представни-  
ки УНП «СОБОР», УНР, СПУ, «Батьківщини», ОУН, Товариства  
«Просвіта», Українського Молодіжного Собору та Молодіжного Руху  
України зібралися з державними прапорами України біля універмагу на  
вулиці Карла Маркса, протестуючи проти приїзду до Дніпропетровська  
Л.Кучми та В.Путіна. За учасниками протесту спостерігало близько ста  
осіб у цивільному одязі. Жодного офіційного представника міліції при  
цьому не було помічено.

Приблизно о 12.00, як тільки з місця подій поїхали представники  
всеукраїнських та місцевих телерадіокомпаній, молоді хлопці у цивіль-  
ному почали масове побиття демонстрантів, серед яких було багато лю-  
дей літнього віку. Були пошматовані державні прапори України. Важких  
тілесних пошкоджень зазнав голова Дніпропетровської обласної орга-  
нізації УНП «СОБОР» Володимир Цапенко, який зараз у важкому стані  
перебуває у лікарні.

Побитих людей почали силою заштовхувати у мікроавтобус типу  
РАФ з державним номером 092-46 АА. На вимогу журналіста газети «Сі-  
чеславський край» Ганни Заремби до нападників пред'явити службове  
або будь-яке інше посвідчення пролунала брудна лайка. Були вивезені в  
невідомому напрямку 11 осіб, серед яких голова Кіровської районної ор-  
ганізації УНП «СОБОР» Руслан Філімонов, голова обласної організації  
ОУН Віктор Таратушка та голова міської організації СПУ. Голові облас-  
ної організації УНР Івану Шулику вдалося втекти від нападників, проте  
зараз його розшукує міліція.

Головному редактору газети «Січеславський край» вдалося з'ясувати  
місце знаходження силоміць вивезених людей – зараз вони перебувають  
у Бабушкінському районному відділенні внутрішніх справ, їм  
пред'явлено звинувачення у невідкоренні діям представників міліції. В  
понеділок о 9.00 Бабушкінський районний суд буде розглядати цю справу.

Українська Народна Партія «СОБОР» рішуче протестує проти бандиських дій силових органів. Ми наголошуємо – працівники міліції та СБУ, які виходять на вулиці переодягнутими, без службових посвідчень і беруть участь у брутальних розправах над людьми, що використовують своє Конституційне право на мирні акції протесту, нічим не відрізняються від звичайних бандитів. Влада, яка використовує бандформування для боротьби з власним народом, приречена. УНП «СОБОР» ще раз нагадує всім працівникам силових відомств: Конституція України суворо забороняє виконувати злочинні накази (ст.60). Ми застерігаємо: невдовзі народ України суворо судитиме не лише провідних керівників кримінально-владного режиму, а і тих, хто безпосередньо виконував злочинні накази.

*Прес-служба УНП «СОБОР»*

*11 лютого 2001 року*

## **РЕКТОРИ УНІВЕРСИТЕТІВ ПІДКУПОВУВАЛИ СТУДЕНТІВ**

Комітет з питань науки і освіти Верховної Ради України звернувся до Генеральної прокуратури з проханням притягнути до відповідальності керівників ряду вищих навчальних закладів, які змушували студентів брати участь у мітингах на підтримку Президента Леоніда Кучми. 9 – 10 січня ректорати навчальних закладів Бердянська, Дніпропетровська, Донецька, Луганська, Луцька, Сум, Херсона й інших міст звільнили студентів від занять і зобов'язали їх вийти на мітинги.

За участь в акціях робітники ректорату обіцяли поставити студентам заліки. 30 депутатів Верховної Ради сповістили про ці факти парламентський Комітет з питань науки і освіти, а той у свою чергу звернувся в Генеральну прокуратуру й уряд. Мітинги на підтримку Президента України Леоніда Кучми проходять протягом останніх двох місяців по всій країні. За задумом організаторів, акції мали бути протиставлені широкомасштабній акції протестів під загальною назвою «Україна без Кучми».

*Інформація надана Романом Романовим*

*«Права людини», № 4 (224), 1-15 лютого 2001 року*

## **АКЦИИ ПРОТЕСТА ОППОЗИЦИИ И РЕАКЦИЯ ВЛАСТИ**

Леонид Кучма одобрил разгром палаточного городка 1 марта, подчеркнув, что милиция действовала по закону. С ним фактически не согласились Иван Плющ и Виктор Ющенко. Будучи в Баку, Плющ заявил, что не были «полностью использованы возможности для диалога» и что



он не поддерживает использование силы ни той, ни другой стороной. Ющенко в этот момент был в Лондоне, он подчеркнул, что, пока не исчерпаны все средства достижения «разумного компромисса, применение силовых методов является преждевременным и недопустимым».

*Наш информ.*

\*\*\*

Суддя Старокиївського райсуду Сергій Буравльов розглянув адміністративну справу за ст.185, част. 2 Кодексу про адміністративні порушення України (КпАПУ) справу відносно 14 з 40 затриманих 1 березня активістів акції «Україна без Кучми» прямо в будівлі Печерського райвідділу внутрішніх справ, де їх тримали в ізоляторі тимчасового утримання. Розглянувши надані міліцією матеріали, заслухавши пояснення свідків, суддя закрити провадження в справах за відсутністю в діях затриманих складу адмінпорушення.

Слід зауважити, що правову допомогу підсудним експромтом надав депутат Юрій Кармазін, який приїхав в цей час у райвідділ. А ось іншим затриманим не поталанило: їхні справи розглядали без участі адвоката, і лєвова більшість засуджена до штрафу.

*Олександр Рожко, м.Київ*

\*\*\*

Після сутички учасників акції «Україна без Кучми» з міліцією 9 березня на Банковій органи внутрішніх справ ввечері того ж дня провели затримання різних осіб за підозрою в участі акцій опозиції. Бійці «Беркуту» вторглися в офіс УКРП, як стверджують, без ордеру на затримання і обшук, завдали значної шкоди майну партії, затримали всіх, хто знаходився в офісі, причому багатьох жорстоко побили (за свідченням комітету «Гельсінкі-90»).

За різними даними тут було затримано від 60 до 70 осіб.

Одночасно міліція почала облаву на залізничному вокзалі та автостанціях у Києві, затримуючи молодих людей, переважно студентів. Тільки на вокзалі було затримано близько 100 осіб.

Як стверджує комітет «Гельсінкі-90», ввечері, вже після 20.00, працівники міліції затримали студентів в гуртожитку Університету, політехнічного університету, економічного університету і здійснили при цьому несанкціоновані обшуки.

Загальна кількість затриманих точно невідома. Міліція визнала затримання не менш, ніж 203 осіб, але комітет «Гельсінкі-90» стверджує,

що число їх сягає 250, причому рідним затриманих про їхнє місцеперебування повідомлено не було.

А деяких активістів люди в цивільному, як стверджують, вихоплювали із натовпу, вивозили невідомо куди, і привозили додому через декілька годин, причому їм зав'язували очі, і тому невідомо, де вони були.

10 березня прямо в райвідділі були викликані судді районних судів, які безпосередньо у камерах оголосили затриманим протоколи про скоєння адмінпорушення (ст.173 КпАПУ) і адміністративного арешту терміном від 3 до 15 діб. Але пізніше голова Київського міського суду відмінив усі рішення за процедурними мотивами.

Проти кількох активістів порушено кримінальну справу за статтею 71 Карного кодексу України («масові заворушення»).

*Наш інформ.*

### **ПОВІДОМЛЕННЯ ГКО «ЗА ПРАВДУ!»**

*Зважаючи на тиск, який протягом останнього часу відчували на собі студенти Київського Політехнічного Інституту, пов'язаний з їх діяльністю в ГКО «За правду!», студенти цього вузу вирішили звернутися безпосередньо до ректора. Причиною такого звернення стали дії працівників міліції та ректорату, які зажадали від групи студентів полишити територію вузу і не поширювати інформаційні матеріали ГКО «За правду!», аргументуючи це відповідним пунктом статуту вузу. Однак статутом передбачена лише заборона створення політичних партій чи їх осередків. Таким чином активісти ГКО «За правду!», який своїм положенням про діяльність визначений як позапартійне об'єднання висловлюють свій протест проти дій представників правоохоронних органів та адміністрації вузу.*

Нижче ми подаємо повний текст звернення:

Ректору Національного Технічного Університету України «Київський політехнічний інститут»

пану Михайлові Згуровському

Шановний Михайле Захаровичу!

Змушені висловити Вам протест проти тиску, який здійснюється на нас у зв'язку з нашою громадянською позицією і реалізацією нами гарантованих Конституцією прав.

23 березня 2001 року працівники міліції та представники ректорату зажадали від групи студентів КПІ – учасників громадського комітету

опору «За правду!», залишити територію університету і не поширювати інформаційних матеріалів. Міліція і ректорат не відмовилися від незаконних вимог навіть після наших апеляцій до Конституції України.

У зв'язку з цим інцидентом ми заявляємо, що Конституція і законодавство гарантують нам як громадянам право на вільне висловлювання своїх поглядів. Стаття 34 Конституції недвозначно стверджує: «кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір.»

Статті 21 та 22 Конституції України вказують, що «права і свободи людини є невідчужуваними і непорушними», «гарантуються», і «не можуть бути скасовані». Єдине обмеження прав, яке Конституція накладає на студентів та працівників державних вузів – заборона створювати в цих вузах організаційні структури політичних партій.

Громадський комітет опору «За правду!» не є політичною партією, ми, як законслухняні громадяни, не створюємо партійних структур в університеті. Тому обмеження наших конституційних прав з посиланням на акти законодавчого характеру, і тим більше на усні вказівки, є протиправним.

Ми сподіваємося, що події 23 березня були прикритим непорозумінням, і у нас не виникне потреби захищати свої права шляхом адекватних акцій студентської солідарності.

*З повагою, студенти НТУУ*

## **ЛИСТ АНДРІЯ ІЩЕНКА**

Я, Іщенко Андрій Анатолійович, координатор Одеської групи Української Асоціації «Міжнародна Амністія», прибув до м. Києва 09 березня 2001 року близько 9 години з метою покласти квіти до пам'ятника Т.Г. Шевченку в річницю від дня його народження. Після офіційних церемоній, мітингу та маніфестації, в 17-40 я опинився в районі житлового будинку, що розташований в м. Києві по вул. Димитрова, 6 (офіс Української Консервативної Республіканської партії). Приблизно через 5-10 хвилин я побачив величезну кількість людей в формі співробітників МВС спецпідрозділу «Беркут», які накинулися на учасників маніфестації «Україна без Кучми», що мирно стояли на відстані 30-40 метрів від мене, та розпочали їх побиття резиновими дубинками, палками, руками та ногами. Інші співробітники МВС в спецодязі «Беркуту» та без нього попрямували в сторону, де знаходився я. Серед людей почалася паніка. Я

встиг забігти в офіс УКРП і разом з іншими громадянами опинився в дальній кімнаті цього приміщення. За дверима вже орудував «Беркут»: звідти до мене доносились крики та стони різних людей, благання до працівників МВС не бити їх по голові і т.д. Тоді я відчинив невелике вікно та, відігнувши віконні ґрати, ціною нелюдських зусиль, протиснувся назовні до внутрішнього двору. Але там я виявив, що з невеличкого узвишся, вишикувались ланцюгом і спускалися працівники «Беркуту», деякі з них були зі службовими собаками. Я попрямував до входу одного з житлових під'їздів і став швидко підніматися по сходах наверх. На одному з поверхів я подзвонив в квартиру і звернувся до її власника з проханням про допомогу. Я просив його пустити мене до нього в приміщення, тому що за мною женуться бандити в міліцейській формі, які б'ють та калічать людей. Але він, зляканий, відмовив мені і зачинив вхідні двері. Тоді я попрямував далі наверх, піднявся на горище, а згодом і на дах цього житлового будинку. Трохи заспокоївшись та прийшовши до тями, я сів там і став чекати – далі бігти, не було куди. Згодом на дах піднялася людина в цивільному одязі, і не пред'явивши ніяких документів, він заломив мені руки за спину та поклав мене обличчям донизу, після чого декілька разів кулаком наніс мені удари по голові в потиличну область. Опам'ятався я, певно, через декілька секунд, коли невідомий викликав по рації підмогу. Після цього він передав мене чотирьом співробітникам «Беркуту». Обшукавши мене на горищі, вони прийняли за моє побиття. Удари наносились мені по голові, спині та ногах резиновими дубинками та чоботами. Декілька разів я підіймався і знову падав, втрачаючи свідомість. Слідом за цим вони в під'їзді, перед ліфтом передали мене ще трьом працівникам «Беркуту», які нанесли мені декілька ударів по голові чимось металічним. Це відбувалося в ліфті, і я сидів на підлозі, а один із них звверху наносив мені удари. Далі, вже на вулиці, вони штовхнули мене на землю, ще раз обшукали та вилучили у мене всі гроші, документи та цінності, а саме: паспорт громадянина України; службове посвідчення; сімдесят доларів США; пейджер марки НЕК-26 (оператор /0482/ 66-000-1, абонент 99-99); Ключі від квартири з брелоком «Президент»; документи; жетони для проїзду в метро; крем для взуття німецький; інші приватні речі.

Декілька разів на землі, в масі інших тіл, мене ударили по голові та спині резиновою дубинкою. Це відбулося по причині мого рухання. Після чого, мене разом з іншими затриманими громадянами привезли в Дніпровський райвідділ міліції м.Києва, і додатково вилучили в мене наступне: хрестик золотий; дванадцять гривень; годинник наручний.

Ніде і ніяких протоколів про моє затримання чи арешт не складалося і мною не підписувалося. Ніде і ніяких протоколів про вилучення у мене

речей, цінностей та грошей не було. Я не був також засуджений ні одним судом України.

В Дніпровському райвідділі міліції м.Києва я був сфотографований на фото та відеокамеру, в мене були зняті відбитки пальців і взято пояснення, в якому я вимагав викликати до мене швидку медичну допомогу. Після чого мене у супроводі співробітників міліції забрала машина «швидкої допомоги» і доставила мене до Київської міської клінічної лікарні швидкої медичної допомоги(м. Київ, вул. Братиславська,3). Мене поклали до відділення токсикології, яке постійно знаходиться під охороною міліції. Я був прикутий наручниками до свого ліжка. В мене було зафіксовано струс мозку, забий м'яких тканин потиличної області, гематоми на «голови, сліди від ударів по спині та ногах. Весь цей час з 9 по 13 березня я знаходився під кругло добовим арештом у відділенні токсикології. Ніхто не давав мені ніяких роз'яснень стосовно причин мого затримання та арешту, не маю я цих даних і сьогодні. Тільки пізно ввечері 13 березня в наше відділення змогла пробитися Уповноважена Верховної Ради України з прав людини Ніна Карпачова, котра і повідомила мені, що я вільна людина. Але ще цілу добу я знаходився під арештом та охороною працівників МВС України, навіть після мого перевodu з палати №212 токсикологічного відділення до палати №14 нейрохірургічного відділення №2.

Дніпровським райвідділом міліції мені повернуто частину вилучених цінностей та речей, однак, до сих пір мені не повернуті сімдесят доларів США, пейджер марки НЕК-26(оператор /0482/ 66-000-1, абонент 99-99), ключі від квартири з брелоком «Президент», інші особисті речі.

Розціною дії, здійснені проти мене особисто, як кримінальний злочин, за результатом якого я був протизаконно затриманий, а потім арештований в порушення всіх законних підстав та процесуальних норм законодавства України в цілому. Вимагаю негайного притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які переслідують мене за мою громадянську позицію та мої політичні переконання, які протизаконно мене затримали і тримали на протязі 5 діб під арештом. Вони нанесли мені тілесні ушкодження, жорстоко мене побили і застосовували по відношенню до мене тортури. Вони перевищили всі свої службові повноваження і пограбували мене. Вимагаю негайного повернення мені грошей та речей, які протизаконно у мене вилучені.

Заявляю про те, що під час проведення акції «Україна без Кучми» 9 березня 2001 року в Києві ніяких протиправних або силових дій я не чинив, ні в яких конфліктних ситуаціях участі не приймав, до насилля чи протизаконних дій не закликав.

20.03.2001 р.

*ХПГ має намір звернутися до МВС з приводу викладених у листі фактів.*

*«Права людини», №7-8 (227-228), 1-31 березня 2001 року*

### **«МАЙ! ТРУД! АДМИНРЕСУРС!?»**

Проведенню первомайської демонстрації в Симферополі предшествовав некоторий ажиотаж і атмосфера суперництва серед небагатьох політичних партій, які повинні були і в очах киевського керівництва і, що не менш важливо, один одному продемонструвати силу своїх рядів напередодні не таких уже далеких виборів.

При цьому максимально був задіяний так званий адміністративний ресурс. Грешили цим всі. Якщо директор якого-небудь підприємства буквально за тиждень до Першої становився членом якої-небудь партії, то управлінський апарат цього підприємства уже шев в колонні саме цієї партії. Для більшості учасників демонстрації так і залишилося загадкою в стройних рядах якої саме партії вони демонстрували свою солідарність при цьому невідомо з ким. Лозунги виступивших в єдиній колонні демократических сил: кримських «Аграріїв», НДП, СДПУ (о), Демсоюзу були предельно нейтральні, щоб, не дай Бог, не пролити світ на своє ставлення до Ющенко, Кучми, Тимошенко. Практично не змінилися лозунги приверженців світлого комуністического вчора, знову були портрети Сталіна, по-прежнему клеймили демократів і буржуазний імперіалізм. Знову проявились лозунги, почившого в бозі РДК з його нещасливим президентом Юрієм Мешковим. По-видимому новий імпульс «Русської ідеї» дав приїзд в ці дні в Крим делегації Москви во главі з самим Юрієм Лужковим.

В зв'язі з такою багатим політичеським палітрою «солідаризуючихся», було прийнято рішення не будувати звичайну трибуну, даби, як в минулому році, не прийшлося лідеру комуністів демонстративно покидати її при підході колонні демократических сил. В цьому році кожен «вождь» шев во главі своєї колонні з своїм електоратом.

Яка-то група людей розпространяла серед зібраних запрошення на екскурсію в «Гнездышко Грача» з вказанням адреси і навіть плану місця розташування знаменитої будівлі ХХІ століття – «хатинки» лідера кримських комуністів, яку скоро внесуть в перелік кримських дворців поряд з Ливадійським і іншими.

После проведения демонстрации по центральной улице города – проспекту Кирова (Сергей Миронович, кстати, никогда в Крыму не бывал), в соответствии с заранее разработанной диспозицией коммунисты и их сторонники приступили к возлиянию на правом берегу Салгира, а вот демократические силы почему-то на левом. В центре же города до самого вечера продолжалась молодежная дискотека.

Особенностью прошедшей демонстрации можно считать большое количество участвовавшей в ней молодежи. Если в колоннах демократических сил – это были студенты, учащиеся училищ и старшие школьники, которые в своем большинстве пришли через молодежные организации, то ряды коммунистов пополнялись «старым дедовским способом»: телефонограммой из горноо директорам школ: «направить по 300 человек для участия в первомайской демонстрации». При этом местом сбора указывался «стан коммунистов».

После киевских событий, вылившихся в избивание случайных прохожих и демонстрантов, принудительное приобщение детей к участию в политических акциях на чьей-либо стороне представляется противозаконным. И думается, что министр образования Крыма – коммунист Валентина Левина – в очередной раз злоупотребила своим служебным положением. По счастью все обошлось без последствий, хотя атмосфера антагонизма между участниками демонстрации проявлялась неоднократно. В очередной раз на этой демонстрации сил не были представлены все РУХи Крыма, выдержали нейтралитет и крымские татары, которые бесспорно берегут силы для 18 мая – дня депортации, когда на тот же проспект Кирова выйдет столько же людей, сколько вместе собрали и правые, и левые вместе взятые.

*Наш информ., г. Симферополь*

## **ТИЖДЕНЬ ПАМ'ЯТІ ГЕОРГІЯ ГОНГАДЗЕ**

Акцію під таким гаслом проводять луганські журналісти й політики, що 14 травня встановили шість наметів перед будинком Луганського виконкому – до дня народження Георгія. В акції приймають участь газета «XXI век», «Незалежний орден журналістів», парторганізації УНР, ПРП, «Молодий Рух», громадський комітет «За правду», Громадський комітет захисту місцевого самоврядування, Комуністична спілка молоді. Виконком, у свою чергу, звернувся до Ленінського районного суду, із позовом про заборону акції, вимагаючи, щоб вона проводилася на стадіоні «Авангард». Рішенням суду від 15 травня акція була визнана незаконною, а наметове містечко суд постановив звернути. Але у той же день організатори акції подали ще одну заявку на проведення аналогічної акції на тому ж

місті, і вважають, що це вже новий захід, для заборони якого буде потрібне ще одне засідання суду. Такі заявки вони планують подавати щодня. Суттєво, що більшість луганських газет дають інформацію про події біля будинку виконкому в лайливій і образливій до учасників акції формі, стверджують, що начебто вона спрямована на підтримку міського голови Анатолія Ягоферова, повноваження якого були припинені міськрадою.

Наш коментар: ми впевнені, що ціла низька судових заборон проведення мирних зборів громадян, що відбувається на Луганщині (у ЛОВ ВГО КВУ маються дані про п'ять таких рішень), свідчать, що судова система України є такою, що порушує загальновизнані права громадян. Ми звертаємося до правозахисників України з пропозицією розглянути доцільність спільного звернення до Ради Європи з пропозицією про виключення України з цієї організації, як держави, що не виконує узяті на себе обов'язки щодо захисту прав людини. Водночас ми не можемо не відзначити, що учасники акції у Луганську не виконали рішення суду, демонструючи такий саме правовий нігілізм, що й луганська міська рада. Сумно, панове, ми стали на дуже небезпечний шлях – шлях фізичного протистояння, коли обидві сторони ігнорують чинні закони України.

## **ЛУГАНСЬКИЙ СУД ЗНОВУ ЗАБОРОНИВ ПРОВЕДЕННЯ АКЦІЇ ГРОМАДЯН**

*Олексій Свєтїков, «ЛуганськІнформ-КВУ»*

За заявою Луганського міського виконкому Ленінський районний суд міста Луганська заборонив громадському комітетові із захисту прав місцевого самоврядування проведення акції голодування перед будинком Луганської міської ради і постановив убрати намети. Підставою такого рішення було ствердження виконкому Луганської міськради про можливість порушень громадського порядку під час проведення акції та чинне рішення виконкому, згідно з яким усі акції протесту повинні проводитись на значному віддаленні від органів, яким висловлюється незгода громадян – на стадіоні «Авангард». Троє голодуючих виконали рішення суду і припинили акцію. Але попередили, що 14 травня повторять її знову саме у тому ж місті біля будинку виконкому. Водночас вони оскаржили рішення районного суду до обласного.

Луганське обласне відділення ВГО КВУ звертає увагу на систематичний характер рішень луганських судів, якими обмежуються права громадян на свободу зборів. На наше переконання, через таке судочинство Україна порушує ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, і що Рада Європи повинна враховувати такі речі при оцінці узятих на себе Україною обов'язків.



## **ВІДБУВСЯ СУД НАД УЧАСНИКАМИ АКЦІЇ «ПРАКТИЧНІ НАВЧАННЯ З ПРАВ ЛЮДИНИ»**

Суди тривали понад три години, що не тільки порядком виснажило конвоїрів Печерського райвідділу міліції, але й самого суддю Печерського міського суду А.Мельника. Така ненормально довга тривалість судових слухань для вітчизняної адміністративної юстиції пояснюється тим, що адвокати шести «правопорушників» Тетяна Монтян і Олег Левицький по черзі наполягали на всебічному, повному та об'єктивному дослідженню всіх обставин інкримінованого їх підзахисним порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (стаття 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення). І судді нічого не залишалось, як тільки для кожної із шести однотипних (у всьому) адміністративних справ організувати цілком самостійний їх розгляд: задовольняти одні і ті ж клопотання, заслуховувати одні і ті ж пояснення, допитувати одних і тих самих свідків, кожного разу виходити в дорадчу кімнату й врешті-решт приймати та проголошувати одні і ті ж самі постанови про оголошення «правопорушникам» попередження, ніяк з ними не погоджуючись, що столичний Майдан Незалежності в грудні місяці — не саме краще місце для відпочинку. Присутні в залі ледь стримували регіт, який не міг ну просто не розпірати, коли, наприклад, Михайла Свистовича вшосте запрошували до зали судового слухання в якості свідка, а він заходив скуйовджений та зосереджений, наче вперше в житті опинився у скільки-небудь офіційній ролі, серйозно вислуховував настанови судді і починав свою довгу розповідь про те, що він разом із таким-то (називалось прізвище кожного із затриманих в порядку надходження) брали участь в такій-то акції і далі дуже детально по датах, назвах, числах та годинах аж до моменту, коли він виявився відсутнім від решти учасників, зробив спробу потрапити до автобусу, куди їх позносили, але, на відміну від Миколи Головача, якого все-таки пропустили всередину і дозволили розділити участь інших, був брутально викинутий із автобуса, як якийсь непотріб, чому він не переставав щиро дивуватись на момент дачі своїх показань свідка в суді. Адвокат Т.Монтян з цього приводу не раз звертала увагу судді, що працівники міліції всупереч конституційному принципу рівності всіх громадян перед законом, проявили очевидно упереджене ставлення до одних учасників акції, залишивши без своєї «принципової» юридичної оцінки такі ж самі діяння інших, зокрема, свідка М.Свистовича. На початку розгляду справ трапився ще один

юридичний курйоз. Коли суддя А.Мельник поцікавився, як виявилось трохи згодом, зовсім для проформи чи не мають «правопорушник» Валерій Ільяшенко або його адвокат бажання заявити відвід судді, адвокат О.Левицький відразу ж такий відвід заявив, а для дещо збентеженого таким поворотом подій судді пояснив причину такого, а саме те, що він сам був свідком того, як до судді навідувалися деякі підозрілі особи в міліцейській формі, явно причетні до затримання його підзахисного. Суддя знайшовся і почав пояснювати адвокату, що у цьому візиті не було нічого дивного, мовляв, це загальна практика узгодження між працівниками міліції та черговим суддею часу розгляду адміністративних справ. Адвокат щиро подивувався, що для такого «узгодження» були задіяні сили аж п'ятьох міліціонерів вкупі із цілим полковником. Він продовжував наполягати на відводі, оскільки для нього так і залишилась загадкою причина такого чисельного і не менше авторитетного десанту до кабінету судді. Тим більше, що відбувалась зазначена аудієнція не менше ніж за півтори години до привозу затриманих. Відвідавши кабінет заступника голови Печерського міського суду, суддя негайно повернувся і вибачився перед присутніми за помилку, оскільки, як виявилось, адміністративне судочинство не знає інституту відводу, іншими словами, про відвід у адмінкодексі нічого не говориться. Проте суддя А.Мельник обмежився щодо «правопорушників» найменшим із передбачених ст. 185<sup>1</sup> КпАП стягненням, попередженням, а не штрафом до 425 гривень чи навіть адміністративним арештом до 15 діб.

*Майдан-ІНФОРМ*

## **ХАРКІВСЬКІ ВЛАДНІ СТРУКТУРИ НІЯК НЕ ВИВЧАТЬ ВІДПОВІДНІ СТАТТІ ОСНОВНОГО ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

*Інна Сухорукова, м. Харків*

14 грудня цього року Харківський молодіжний штаб партії «Батьківщина», яку очолює Юлія Тимошенко, та Харківська крайова організація Комітету «За правду» планували проведення акції, спрямованої проти президента Кучми. Головним гаслом цієї акції стало звертання до президента Путіна «Вова! Забери его с собой!» Приблизно 25 осіб розповсюджували листівки з такими текстами і намагалися зустрічати кортеж президентів Росії та України, тримаючи відповідні гасла, але президенти не побачили ані плаката «Вова! Забери его с собой!», ані самих пікетуючих.

Особи в цивільному затримали молодих прибічників блоку Ю.Тимошенко, вивезли їх на територію міського парку, що неподалік, та порадили висловлювати свої протести саме там.

А в цей самий час кортеж президентів, як в «добрі, старі» часи зустрічали учні та студенти, яких вишукали у шеренги на вулицях, де мали проїхати машини кортежу. Цих молодих громадян «за разнарядкою» та вказівкою місцевої влади вивели на вулиці, і десь близько години вони стояли на морозі.

Щодо «правдистів», то, протестуючи проти незаконних дій правоохоронних органів, які заважали їм привітати Президента Росії, вони вирішили пікетувати Обласне управління МВС України. Відповідно подали заяву до виконкому Харківської міської ради. Пікет мав відбутися 20 грудня з 14.00 до 16.00. Але Харківський міськвиконком подає заяву до Дзержинського районного суду з вимогою заборонити пікет, мотивуючи це тим, що немає доказів легалізації об'єднання «За правду», тим, що проведення пікету в День міліції може призвести до зіткнень з шанувальниками цієї професії, а також тим, що на вибраному пікетувальниками місці немає достатньої для пікету території.

19 грудня 2001 року суддя Дзержинського райсуду Лосєва Д.А. розглянувши звернення міськвиконкому винесла постанову: «Виходячи з того, що вищезазначені організації планують почати проведення вказаної акції... 20 грудня 2001 року, а справа судом може бути розглянута в зв'язку з досудовою підготовкою в більш пізніший термін, з метою забезпечення заявлених вимог міськвиконкому, необхідно заборонити проведення пікетування будинку обласного УВС... до розгляду справи по суті».

Представники харківського комітету руху опору «За правду» та представники молодіжного штабу блоку Ю.Тимошенко вважають, що влада грубо порушила ст.39 Конституції України, і з ними важко не погодитися, адже перший пікет, яким молодь зустрічала президентів, взагалі не потребував дозволу, а другий пікет суд, якщо не міг розглянути вчасно справу, мав би дозволити, щоб не порушувати ст. 39 Конституцію України.

І вже ніякими нормативними актами влада не зможе пояснити те, що у пікетуючих відібрали гасла і листівки.

Харківські владні структури, незважаючи на скандал у січні 2001 року із зносом наметового містечка на майдані Свободи у Харкові, ніяк не вивчать відповідні статті Основного Закону України.

*«Права людини», № 35 (255), 15-31 грудня 2001 року*

## **ЗАЯВЛЕНИЕ ХАРЬКОВСКОЙ ПРАВООЩИТНОЙ ГРУППЫ В СВЯЗИ С ОРГАНИЗАЦИЕЙ ПЕРВОМАЙСКОЙ ДЕМОНСТРАЦИИ**

Да здравствует старое советское будущее! Как ошиблись граждане, голосовавшие за коммунистов! Нет, коммунисты не в состоянии обеспе-

чить им это любимое прошлое в будущем. На это может отважиться только теперешняя власть, на одиннадцатом году независимости загоняющая насильно людей на первомайскую демонстрацию. Как в «старые добрые времена» развитого социализма, рассылаются разнарядки: сколько людей от каждой организации должны составить колонны демонстрантов. Школьники, студенты, учителя, врачи и работники других бюджетных организаций и учреждений, а также заводов и проектных институтов должны выйти на демонстрацию.

Что при этом должны демонстрировать уже давно не советские, а независимые граждане? Кому и что доказывать и показывать? Коммунистам и социалистам, между прочим, демонстрировать солидарность с трудящимися всего мира харьковские власти не разрешили. При этом людей гонят на демонстрацию в колоннах различных партий, входящих в блок «За едУ», и примыкающих к ним. Вот такой новый старый метод демонстрации морально-политического единства! Складывается впечатление, что админресурс – это инфекционное заболевание, которое не прекращается с выборами, а протекает перманентно. Организаторы этого действия как будто забыли, чем закончилось их движение в светлое будущее под красными флагами. А ведь даже КПСС в конце 80-х уже не прибегала к таким действиям.

Харьковская правозащитная группа расценивает принуждение участвовать в первомайской демонстрации как грубое нарушение фундаментальных свобод, гарантированных Конституцией Украины и международными обязательствами – свободы убеждений и свободы ассоциаций. Подобные действия свойственны лишь наиболее одиозным авторитарным и тоталитарным режимам и полностью противоречат декларируемому европейскому выбору Украины. Мы считаем такое принуждение к участию в первомайской демонстрации аморальным: некоммунистическая власть должна стремиться к десоветизации общества, а не к подавлению индивидуальной свободы советскими методами нажима, давления и запугивания.

*«Права людини», №11 (267), 15-30 квітня 2002 року*

## СУД ПОШЕЛ НАВСТРЕЧУ ЛЕВЫМ

6 часов продолжалось 30 апреля заседание Дзержинского районного суда Харькова по заявлению горисполкома о запрете коммунистам и социалистам проводить митинг 1 мая. При этом партиям, входящим в блок «За ЕдУ», горисполком митинг разрешил. Судья Грищенко частично удовлетворила требования левых: их митинг начался в 9.15, сразу после окончания митинга, организованного заединщиками, который начался в 8.00.

*Наш корресп.*

### «ЭЛЕКТОРАТ – ЭТО ТО, ЧТО ОСТАЕТСЯ ОТ НАРОДА ПОСЛЕ ВЫБОРОВ» (Евгений Головаха)

*или два репортажа членов ХПГ о первомайской демонстрации в Харькове*

***Инна Сухорукова***

«А народу нравится...», – сказала моя коллега, когда мы обходили парк Шевченко после демонстрации единства трудящихся и админресурса. Митинг «Заеды» уже кончился. У подножия памятника Ленину гневно бушевал краснознаменный коммунистический шквал отрицательных эмоций. А те, кого привели на площадь то ли по принуждению, то ли по приглашению, исполняя административные разнарядки, в это время мирно собрались в кружки, разложили выпивку, закуску и праздновали. «Кипучая, могучая, никем непобедимая, страна моя, Москва моя, ты самая любимая», – доносилось от одного кружка. Резонный вопрос: почему эти любители единой и неделимой не митингуют сейчас у памятника Ленину, мы даже не задавали. Народу нравилось... «Собраться, выпить, спеть вместе, как раньше», – с трепетом говорили люди средних лет. «Как в детстве», – с не меньшим восторгом говорили совсем молодые. На вопрос: видят ли они в этом какую-нибудь политическую подоплеку, веселящееся население отвечало дружно: «Да какая политика, кому она нужна. На трибуне поговорили и разошлись». Но радовались далеко не все. Понурая группка молодежи, помахивая цветными шариками и флажками, желто-голубыми и розовыми, о чем-то спорит. Подходим, спрашиваем:

– Понравилось?

– А что тут может нравиться? – резко спрашивает юноша. – То, что нас заставили, как баранов, прийти сюда?

– Угрожали?

– Да, угрожали. Вызывали в деканат и говорили, что исключат из института, что впереди сессия...

Мы нарочно не спрашивали названия вуза – зачем подставлять молодежь? У нас и так есть заявления тех, кто не боится. То же самое говорят учителя школы, рабочие одного из харьковских заводов. В то же время в других институтах и учебных заведениях все прошло по «мягкому» варианту: предложили прийти, не запугивали никакими админмерами, не угрожали.

Теперь давайте задумаемся: чего добивалась власть? Ностальгии по светлomu прошлому? Добилась. Нежности к распавшемуся Союзу? Тоже. Уважения к себе и признания? О, нет. Это показали выборы 31 марта, когда многие из тех, кто пришел на площадь по принуждению ли, по приглашению ли, голосовали не «За едУ», а совсем за другие партии. В Харькове в большинстве – за коммунистов. К сожалению, советскому человеку нравится ходить строем, кому-нибудь подчиняться и что-то получать ни за что. Увы, феномен советского человека, у которого главная заповедь – «не думать, а если думать, то не говорить» (старый анекдот времен Брежнева) – сохранился. Но зачем нашей некоммунистической власти эта ностальгия? Что смогут сделать со страной люди, которые не приучены самостоятельно мыслить? Но ведь много теперь уже и тех, кто мыслил и мыслит самостоятельно. Каково им? Как себя чувствуют те, кого выгнали на праздник насильно? Вместо радости – унижение? Разве это забудут? Особенно молодежь, которая к такому, слава Богу, привыкнуть не успела.

И еще один вопрос. Никто не обвинит нас в приверженности к коммунистической идеологии (социалисты и социал-демократы – это совершенно другое дело, но не будем сейчас вести речь о различии идеологий). Но почему нельзя было разрешить левым идти в той же колонне, если это – общенародный праздник, как декларирует власть, а у нас одна страна? Почему социалисты и коммунисты должны были судиться, чтобы отстоять свое законное право на свободное выражение собственных взглядов? А ведь социалисты предлагали идти в одной колонне со своими лозунгами.

Нельзя ничего сделать искусственно в таком сложном организме, как свободное общество. Искусственными бывают только тоталитарные режимы. Для тоталитаризма нужна единая доктрина, а ее нет в Украине, с ее разнонаправленными регионами (иначе победила бы национальная идея в Западной Украине, а Восточная создала бы, скорее всего, что-то по типу Беларуси, хотя и там, как мы видим, единства не получается). И плывет в первомайском дне ностальгическая песня: «Кипучая, могучая, никем непобедимая...», – отрицая то государство, от имени которого на-

род пригласили или погнали на демонстрацию. И народу, к сожалению (может, и не большинству, но значительной его части) эта песня нравится, как и возможность петь ее вслух при большом стечении народа. Неужели демократическая власть хотела именно этого? Если хотела – почему она тогда не коммунистическая? Если же нет – ситуация у нас иррациональная, прямо как в сказке Кэрролла «Алиса в Зазеркалье», заглянув в которое, каждый встретит то, что хочет. Только сказка про Алису – добрая, а унижение тысяч граждан – дело злое и бесперспективное. Неужели это в который раз нужно доказывать?..

### *Мария Недайвода*

В конце апреля я впервые услышала о добровольно-принудительной первомайской демонстрации от своей подруги – работника одного из райисполкомов Харькова. К сожалению, не могу назвать ни ее имени, ни райисполкома, иначе у нее будут неприятности. С досадой, еще уставшая от выборов и от того, что результаты на избирательном участке, за который она отвечала, не позволили получить ей премию, которой «отблагодарили» за нужные показатели ее коллег, она посетовала, что ей уже сообщили о следующей «стратегической» задаче – доставить на первомайский митинг 100 человек подведомственного райисполкому института, построенных в колонну по 12 человек, во главе с ней и руководителями института. Я восприняла это как послевыборную шутку начальников моей подруги. Но не тут-то было...

Я удивлялась ей, а она мне и нашей организации, которая такой разрядки от нашего Киевского райисполкома не получила. Мое объяснение, что Харьковская правозащитная группа должна бороться с разрядами по определению, а не выполнять их, вызвала у нее искреннее удивление. «А вы не боитесь испортить отношения с властями своей борьбой?» – спросила она. Надо заметить, что она, как и я, прожила большую часть сознательной жизни при приснопамятной советской власти и искренне верит, в силу своей нынешней деятельности в исполнительных органах, что ничего не изменилось за последние 10 лет, просто «материально жить стало хуже».

Итак, еще не успокоившись после созерцания по телеку автобусов, возивших людей с открепительными талонами по районам Харьковской области, в том числе и студентов из разных регионов Украины, оттирающих законных избирателей от кабин для голосования, я горестно размышляла об очередной циничной выходке нашей местной власти и очередном надругательстве над хилыми ростками украинской демократии. Проведя практически бессонную ночь, к пяти часам утра я «созрела» для того, чтоб своими глазами увидеть эту хваленую поддержку блока «За едУ» и демократических реформ нашего Президента. Скандальные демонстрации антагонистов (судя по судебным разбирательствам, кото-

рые предшествовали сегодняшнему празднику) сулили много интересного. Но...

Демонстрация заединщиков вызвала в памяти один старый анекдот и несколько цифр результатов выборной гонки в Харьковской области. Анекдотом можно определить атмосферу митинга – «Если тебя насилюют, постарайся хотя бы получить удовольствие». Люди начали получать удовольствие еще на месте построения колонн. В отличие от советских времен, некоторые пить начали сразу, но осторожно. Бутылок не видела, но запах был. Зато увидела молодых ребят, которые стоя играли в карты, чтобы не терять времени и сноровки. Еще на выходе из метро меня поразили юные почитатели Народно-демократической партии из СШ №112. Они гордо несли партийную атрибутику и были настроены хоть и не особенно весело, но спокойно. Наверное, образцом поведения им служили их старшие товарищи и, одновременно, руководители нашего города и области. Их я увидела позже, как и полагается, возле бывшего обкома КПСС. Приятно удивило уже то, что нигде не просматривалась охрана, а руководители заметно похудели после выборов. Во всяком случае, почти аристократическая бледность губернатора напомнила мне его «демократическую молодость», когда мы в полном упоении орали на первых митингах: «Ельцин! Это наш харьковский Ельцин!».

Настроение рядовых участников было благодушное, а вот организаторы из райисполкомов были явно озабочены. Во всяком случае, моя подруга, которую я встретила, держала при себе жалкую пятерку из полагающейся по разнарядке сотни и, чуть не плача, взывала их к помощи в поисках остальных. Пятерка не хотела размножаться делением, и как я выяснила уже дома, так и осталась жалкой пятеркой. Моя подруга, судя по всему, опять получит нагоняй, а не премию. Большого разнообразия в оформлении колонн не было: названия районов города, затем флаги блокобразующих и клонированных партий, затем люди с эмблемами этих партий. Судя по оформлению колонн, Народно-демократическая партия напрасно вошла в блок «За едУ». Если тысячи демонстрантов, идущих с двух сторон улицы Сумской к площади Свободы, несли исключительно эмблемы НДП, то, идя самостоятельно на выборы, она могла, наверное, получить в Харьковской области больше голосов, чем те жалкие 15,6% (см. «Время», №38, 4 апреля 2002 г.), которые достались блоку. Опять же, если принять во внимание, что КПУ (ее харьковские организации) вывела на демонстрацию каких-нибудь две сотни людей, а на выборах получила аж 30,6% (см. тот же номер газеты).

Короче говоря, судя по наглядности, участие других партий знаменитого блока практически не ощущалось. Зато были красочные портреты нашего Президента, которые несли демонстранты от НПО «Электротряжмаш», «ФЭД», ХПИ и некоторые другие представители студенческих и рабочих масс. Портретов было немного, как, откровенно говоря, и искренних почитателей Президента и его любимого партийного блока. Во всяком случае, лю-



ди, едва ступив на брусчатку площі Свободи, різко поворачивали в обратном напрямленні, оставляя придавленных ранее к трибуне слухать ораторов.

Митинг практично уже закончился, а колонны, построены ретивими исполнителями разнарядок, все еще шли и шли к площади. В общем, любит послушный электорат харьковскую власть. Жаль только, что электорат есть, а граждан нету, иначе однажды не стал бы он выполнять разнарядку и все тут. Всех, как говорится, не посадишь, не уволишь с работы или учебы, не отберешь у всех зарплату...

О коммунистическом митинге или много, или ничего. Меня поразила колонна идущих в первом ряду ветеранов в орденах, которые, несмотря ни на какие неправильные убеждения, не могут не вызывать уважения, и вкрапления молодых и средних лет «коммунистов», которые за 10 лет уже могли бы найти какое-нибудь полезное занятие даже при ненавистном им «режиме Кучмы». Одна старушка раздавала привычные своим содержанием листовки. Дамы средних лет, идущие с митинга заединщиков, ахали и отворачивались, а девочки – студентки или школьницы – брали, похоже, просто из уважения к старости.

Как ни разделяются у нас люди по партийным убеждениям, как ни белит или чернит власть какие-то политические силы, но лучше пусть будет много разных, пусть и неправильных, чем все одинаковые и узнаваемые до тошноты.

*«Права людини», № 13 (269), 1-15 травня 2002 року*

## **ЗВЕРНЕННЯ ЛУГАНСЬКОГО КОМІТЕТУ ВИБОРЦІВ ДО ПРОКУРОРА М. СЄВЄРОДОНЕЦЬКА**

*Прокурору міста Сєвєродонецька  
Глаговському В.А.*

*Щодо невідповідності Конституції України пп. 1,2 проекту рішення VI сесії міської ради «Про порядок організації й проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій у м. Сєвєродонецьку».*

Пунктом 1 зазначеного проекту рішення встановлюється строк подання заяви про проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій не пізніше ніж за десять днів до дати проведення.

Ця норма суперечить Конституції України. Щодо офіційного тлумачення ч.1 ст. 39 рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року N 4-рп/2001 проголошує, що «Виходячи з положень пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами визначаються права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод і що лише судом відповідно до закону може встановлюва-

тись обмеження щодо реалізації права громадян на проведення масових зібрань (частина друга статті 39), Конституційний Суд України дійшов висновку, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання». Таким чином, п. 1 вказаного проекту рішення суперечить ч.1 ст. 39, ч. 1 ст. 92 Конституції України.

Пунктом 2 зазначеного проекту встановлюється, що виконавчий комітет вправі при необхідності запропонувати тим, хто звернувся із заявою, інший час і місце проведення заходу. Таким чином, передбачений Конституцією повідомний принцип права на мітинги підміняється дозвільним. Це суперечить Конституції України, бо згідно з рішенням Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року N 4-рп/2001 «У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення тощо». Таким чином, мова може йти виключно про узгодження, а не про можливість запропонувати інший час і місце проведення заходу.

Прошу Вас проінформувати депутатів міської ради про невідповідність Конституції України зазначеного проекту рішення, а при його прийнятті, згідно ст. 9 Перехідних положень Конституції України, ч. 1 ст. 19, п.2 ч.2 ст. 20, ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», внести протест на рішення міської ради.

*Голова ЛОВ ВГО КВУ Олексій Свєтїков*

## **В СЕВЕРОДОНЕЦКИЙ МЕСТНЫЙ СУД**

Светикова Алексея Алексеевича,  
ул. Курчатова, 22, кв. 52,  
тел. 4-21-96

Копия: исполнительному комитету  
северодонецкого городского совета,  
ул. Ленина, 32  
тел. 4-40-31

В порядке главы 31-А ГПК Украины

### **ЖАЛОБА**

на неправомерное решение исполкома Северодонецкого  
городского совета

Решением исполкома северодонецкого городского совета №1836 от 05 ноября 2002 года «Об утверждении мест проведения собраний, митингов и других акций» решено определить местом проведения обществен-

ными организациями и политическими партиями собраний, митингов и других акций в городе Северодонецке площадку перед Ледовым Дворцом спорта, площадку перед стадионом «Химик», теннисные корты ДЮСШ по адресу ул. Парижской Коммуны, 33. В других местах проведение таких акций исполком счел нецелесообразным.

Считаю данное решение незаконным, поскольку оно создает препятствия в реализации моих основополагающих политических прав, в частности, предусмотренного статьей 11 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод» права на свободу собраний.

Проведение собрания не в месте, обусловленном целями собрания, а исключительно в месте, установленном исполкомом, является нарушением свободы проведения собрания.

Решение не соответствует также внутреннему законодательству Украины. Так, согласно части второй статьи 39 Конституции Украины ограничения, касающиеся права на собрания, могут устанавливаться только судом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка.

В связи с изложенным, в соответствии с требованиями статьи 11 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод», ст. 248 (2) ГПК Украины

### **ПРОШУ**

1. Признать незаконным и нарушающим права человека решение №1836 исполнительного комитета Северодонецкого городского совета от 05 ноября 2002 года.

2. Обязать исполнительный комитет Северодонецкого городского совета отменить незаконное решение №1836 от 05 ноября 2002 года.

3. Взыскать с исполнительного комитета Северодонецкого городского совета в мою пользу понесенные мною судебные издержки.

Приложение:

1. Копия квитанции об уплате госпошлины.
2. Копия решения исполнительного комитета Северодонецкого городского совета

№1836 от 05 ноября 2002 года, опубликованное в газете «Северодонецькі вісті» от 08 ноября 2002 года.

*А.А.Светиков*

12.11.2002 г.

## **РЕШЕНИЕ**

### **ИМЕНЕМ УКРАИНЫ**

4 ноября 2002 г.

Северодонецкий местный суд Луганской области в составе:

судьи – Голубничего Ю.Б.

секретаря – Винокуровой Е.Г.

с участием представителя заявителя Рудь В.В. по дов. №413 от 21.02.02 г.

заинтересованного лица: первого секретаря Северодонецкого горкома КПУ Дьякова С.Г.

рассмотрев в открытом судебном заседании в г. Северодонецке дело по заявлению –

Исполнительного комитета Северодонецкого городского совета в лице городского головы Грицишина В.Е. о запрещении проведения 7 ноября 2002 г. демонстрации по пр-ту Советскому от пл. Советской до пл. Победы г. Северодонецка участникам митинга, посвященного 85 годовщины Великой Октябрьской Социалистической Революции,

### **УСТАНОВИЛ**

29.10.2002 г. на имя городского головы г. Северодонецка поступило уведомление №110 от 29.10.2002 г. от первого секретаря Северодонецкого горкома КПУ Дьякова С.Г. о проведении 7 ноября 2002 г. в 10-00 час. на площади Советской у памятника Ленина митинга, посвященного 85 годовщине Октябрьской революции. По окончании митинга состоится демонстрация трудящихся от пл. Советской до пл. Победы по пр-ту Советскому (правая сторона) с финальным митингом на пл. Победы. Продолжительность акции 2 часа. Количество участников 3 тыс. чел.

Заявитель в своем заявлении просит суд запретить проведение 7.11.2002 г. демонстрации от пл. Советской до пл. Победы по пр. Советскому г. Северодонецка участникам митинга, ссылаясь на то, что демонстрация может создать неудобства для большого количества жителей города, которые в это время пользуются услугами транспорта, так как не-

обходима остановка троллейбусов на маршрутах №№2, 6, 1, 5. Согласно представленных КП «Северодонецкое троллейбусное управление» расчетов, остановка движения троллейбусов причинит потери доходов за время простоя в сумме 425 грн. 97 коп., что по заявлению заявителя повлечет за собой уменьшение поступления доходов в местный бюджет, а это в свою очередь вызовет уменьшение зарплаты работникам бюджетных организаций, в т.ч. и работников КП СТУ, чем будут нарушены права граждан, предусмотренные ст. 43 Конституции Украины. Кроме этого для обеспечения проведения демонстрации необходимо остановить дорожное движение по проспектах Советский, Химиков, Гвардейский, что вызовет нарушение прав граждан на свободу передвижения, предусмотренного ст. 33 Конституции Украины.

В судебном заседании заявитель поддержал свое заявление, заинтересованное лицо заявление не признал.

Выслушав представителя заявителя, заинтересованное лицо, исследовав материалы дела, суд считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии со ст. 39 Конституции Украины граждане имеют право собираться мирно, без оружия «проводить собрания, митинги, шествия и демонстрации, о проведении которых заблаговременно уведомляются органы исполнительной власти или органы местного самоуправления».

Ограничения относительно реализации этого права может устанавливаться судом в соответствии с законом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка с целью предупреждения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свободы других людей.

Проведение демонстрации по пр-ту Советскому с прохождением проспектов Химиков, Гвардейский, где оживленное движение транспорта, может вызвать дорожно-транспортные происшествия, в результате которых могут пострадать шествующие, чем нарушаются права граждан на охрану здоровья, предусмотренного ст. 49 Конституции Украины.

Запрещение движения по проспектам Советскому, Химиков, Гвардейскому нарушает права и свободу других людей на передвижение, на заработную плату, предусмотренные ст.ст. 33, 43 Конституции Украины.

Кроме того, суд считает необходимым отметить, что на пл. Советской, где планируется провести митинг, находится памятник В.И.Ленину, чье имя неразрывно связано с Великой Октябрьской Социалистической Революцией. На площади Победы нет памятных мест и достопримечательностей, которые были бы связаны с октябрьской Революцией. И данная площадь никак с ней не символизируется.

В связи с тем, что проведение данного мероприятия назначено на 7 ноября 2002 года, суд считает необходимым допустить немедленное исполнение решения.

Руководствуясь ст.ст. 15, 30, 62, 202, 203, 218, 236 ГПК Украины, ст. 39 Конституции Украины, суд, –

#### **РЕШИЛ**

Запретить Северодонецкому горкому КПУ проведение 7.11.2002 г. демонстрации по пр-ту Советскому от пл. Советской до пл. Победы г. Северодонецка участникам митинга, посвященного 85 годовщине Великой Октябрьской Социалистической Революции.

Допустить немедленное исполнение решения.

На решение может быть подана апелляция в Луганский апелляционный суд в течении 30 дней со следующего дня после провозглашения решения.

Председательствующий судья подпись

Копия верна – секретарь (подпись, печать)

Луганский апелляционный суд

Дьяков Сергей Гаврилович,  
первый секретарь северодонецкого горкома КПУ,  
Ул. Маяковского,  
Тел. 4-71-89

копия: городскому голове Северодонецка  
Грицишину В.Е.,  
Ул.Ленина, 32, г.Северодонецк, 93404  
Тел. 4-40-31

### **АППЕЛЯЦИОННАЯ ЖАЛОБА**

на решение северодонецкого городского суда от 04 ноября 2002 года  
о запрете проведения демонстрации 07 ноября 2002 года

Северодонецкий городской суд решением от 04 ноября 2002 года запретил проведение демонстрации по проспекту Советскому от площади Советской до площади Победы, которое северодонецкая организация КПУ планировала провести 07 ноября 2002 года.

Считаю данное решение незаконным по следующим основаниям.

В соответствии со ст. 11 Международной Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» *каждый имеет право на свободу мирных собраний.*

***В соответствии со статьей 39 Конституции Украины «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».***

Суд запретил проведение демонстрации по двум основаниям:

***– что проведение демонстрации по проезжей части улиц города может вызвать дорожно-транспортные происшествия, в результате которых шествующие могут пострадать;***

***– что запрещение движения по улицам, по которым планировалось проведение демонстрации, приведет к нарушениям прав других граждан на передвижение.***

Считаю оба этих основания надуманными, а само судебное решение – опасным прецедентом ущемления прав человека при помощи судебных решений. Суть прецедента: суд фактически отменил действие статьи 39 Конституции Украины в части права граждан на проведение demonstra-

ций, поскольку любая демонстрация (шествие) в пределах населенного пункта создает препятствия транспортному движению, и подпадает под указанные судом основания запрещения демонстрации.

Решение суда противоречит ч.2 ст.22 Конституции Украины, в соответствии с которой конституционные права и свободы гарантируются и не могут быть отменены.

В соответствии с ч.2 ст.3 Конституции Украины *«Права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Государство отвечает перед человеком за свою деятельность. Утверждение и обеспечение прав и свобод человека является главной обязанностью государства».*

Указанные судом основания запрещения демонстрации в действительности являются предметом работы органа местного самоуправления, которую он обязан был делать для обеспечения предусмотренного Конституцией Украины права граждан на проведение демонстрации.

Кроме того, как одно из оснований запрещения демонстрации в решении суда утверждается, что *«... на площади Победы нет памятных мест и достопримечательностей, которые были бы связаны с Октябрьской Революцией. И данная площадь никак с ней не символизируется».* Используя данное основание запрещения демонстрации, суд вышел за пределы своей компетенции и действующего закона, по сути определяя за участников, какую и в каком месте демонстрацию им нужно проводить. Считаю это проявлением предубежденности суда и неуважения со стороны суда к фундаментальным правам человека.

В связи с указанным, и руководствуясь ст. 11 Международной Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», ст. 3, 22, 39 Конституции Украины, ст. 11, 290, 309 ГПК Украины

#### **ПРОШУ:**

1. Признать решение северодонецкого местного суда от 04 ноября 2002 года о запрещении демонстрации незаконным и нарушающим фундаментальные права человека.
2. Отменить решение северодонецкого местного суда от 04 ноября 2002 года.
3. Взыскать с северодонецкого городского головы Грицишина В.Е., инициировавшего судебное разбирательство, понесенные мною судебные издержки.

Приложение:

Копия документа об уплате госпошлины.

С.Г.Дьяков



## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СВОБОДИ ЗІБРАНЬ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ПРАВА УКРАЇНИ: КОЛІЗІЇ, НЕПОРОЗУМІННЯ ЧИ ЗЛИЙ ЖАРТ?

*Руслан Тополевський, ад'юнкт НУВС, м.Харків*

Час, який пройшов з моменту проголошення незалежності України (11 років) і прийняття нової Конституції (6 років), дає підстави для постановки питання про ефективне функціонування системи джерел права України. Підписання і ратифікація міжнародних угод, прийняття, досить часто «в пожежному порядку», законів, підзаконних актів, змін і доповнень до них призвели, на жаль, до формування заплутаної, часто малоефективної правової системи. Існування нормативно-правових актів, які, регулюючи однорідну сферу суспільних відносин, могли б бути об'єднані в один, чинність невідомої кількості нормативно-правових актів колишнього СРСР<sup>1</sup> і нечіткість визначення їхнього місця в ієрархії джерел права України, поширення на громадян дії принципу «дозволено лише те, що передбачено законом», який в правовій державі поширюється лише на державні органи і агентів держави, більше того, відсутність цілої низки нормативних актів (насамперед законів), покликаних забезпечити функціонування норм Конституції, призводить до численних колізій та прогалин в правовій системі України. Яскравим прикладом вищевказаного є врегулювання в Україні свободи зібрань.

Стаття 39 Конституції України 1996 року стверджує: «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».

Конституційний Суд за поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України у своєму рішенні від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 висловився з цього приводу наступним чином:

«Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене в статті 39 Конституції України, є їх невідчужуваним і непорушним правом, гарантованим Основним Законом України».

**«Виходячи з положень пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами визначаються права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод і що лише судом від-**

повідно до закону може встановлюватись обмеження щодо реалізації права громадян на проведення масових зібрань (частина друга статті 39), **Конституційний Суд України дійшов висновку, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.»** *(Виділено автором)*

«...Організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. 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.

Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання».

Разом з тим в мотивувальній частині цього рішення Конституційний Суд вказав: «Згідно з частиною третьою статті 8 Конституції України норми Конституції України є **нормами прямої дії**. Вони застосовуються **безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти.**» *(Виділено автором)*

Інакше кажучи, особливості проведення зборів, мирних походів і демонстрацій хоча й повинні бути врегульовані за допомогою закону, але його відсутність не може і не повинно служити перешкодою для реалізації права особи на свободу зібрань. Яким же чином воно врегульоване?

Пошуки джерел права, які б врегульовували цю сферу, призводять до питання про чинність чи не чинність Указу Президії ВР СРСР від 28 липня 1988 року, на який, зокрема, посилався у своїх рішеннях щодо обмеження свободи зборів Дзержинський районний суд м. Харкова.<sup>ii</sup> Хоча Постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 року і передбачає, що «до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України», однак це зовсім не означає, що вищезгаданий указ має чинність. Навіть не беручи до уваги сам зміст указу, який характерний саме для недемократичної неправової держави, стосується, власне, громадян СРСР, і передбачає не-

обхідність дозволу з боку влади на здійснення громадянами свого невідчужуваного, непорушного (навіть з боку органів державної влади) конституційного права на проведення зібрань і демонстрацій, мусимо визнати неможливість врегулювання цих відносин в сучасній українській правовій системі саме таким чином. Адже регулювання суспільних відносин за допомогою указу не є законодавчим регулюванням, як про це говорить Конституційний Суд. В світлі цього доцільно поставити питання про те, чи є Конституція України від 28 червня 1998 року «відповідним актом законодавства», адже принципи регулювання щодо цього питання, закладені в Конституцію, не лише кардинально відрізняються, а й вступають у колізію з цим указом. Принагідно хотів би зауважити, що Конституцію СРСР від 7 жовтня 1977 року, яка, до речі передбачала право мирно збиратися без передбачених в Конституції України (1996 року) обмежень<sup>iii</sup>, теж ніхто офіційно не відміняв<sup>iv</sup>.

Ще одним «фільтром», який мав би допомогти виокремити не чинні нормативно-правові акти, в тому числі в сфері свободи мирних зборів, є сама Конституція, зокрема п.1 Перехідних положень: «Законодавчі та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України».

Цікаво також, що 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. Обидва законопроекти щодо проведення мирних масових заходів, що розглядалися Верховною Радою,<sup>v</sup> вважають за необхідне не помічати цієї особливості і, відаючи перевагу тексту Конвенції, передбачають поширення їхньої дії на громадян, іноземців та осіб без громадянства<sup>vi</sup>.

Особливістю регулювання цієї сфери є пошук балансу між забезпеченням свободи і порядку. Обмеження цієї свободи, передбачені Конституцією, потребують свого врегулювання в законі. Строго кажучи, **до прийняття такого закону**, через відсутність законодавчо закріплених критеріїв судового визначення інтересів національної безпеки та громадського порядку, виходячи з тексту статті 39 Конституції України, **навіть суд не може накладати такі обмеження**<sup>vii</sup> через високу імовірність можливого порушення конституційного права особи саме таким чином.<sup>viii</sup>

При розгляді цього питання необхідно відзначити точку зору Європейського суду з прав людини (далі – Суд) на питання обмеження цієї свободи. Так зокрема, згідно ч. 2 статті 11 Конвенції: «Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві...» В практиці Суду вирішення питання, чи є втручання, встановлене законом, має свою

має свою особливість. Суд аналізує не лише конкретний закон, а й усе законодавство, правове обрамлення в цілому<sup>ix</sup>. У справі *Таммер проти Естонії* Суд наголосив, що однією з вимог, що випливає з поняття «встановлені законом» є передбачуваність наслідків. Таким чином для того, щоб можна було обмежити свободу мирно збиратися, яку захищає не лише Конституція України, а й Конвенція, необхідно чітко і однозначно за допомогою закону, у відповідності до Конституції закріпити критерії обмеження цієї свободи, які б давали можливість особі регулювати свою поведінку і мати змогу передбачити, які наслідки може мати конкретний вчинок.<sup>x</sup> Очевидно, що вищезгаданий указ не відповідає принципу правової певності і відповідно до практики Суду не може визнаватися законом, який передбачає обмеження цієї свободи.

На жаль, мусимо констатувати, що фактично на даний момент порядок проведення мирних зборів в Україні регулюють лише такі джерела права як Конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950 р.), Конституція України (стаття 39), Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» (п. 13), і Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання).

На основі вищесказаного можна зробити певні висновки:

1. Необхідно провести науково-експертне визначення переліку актів законодавства СРСР, чинних в Україні у відповідності до Постанови Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 року і 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.<sup>xi</sup> Подібну процедуру слід також провести щодо законів і підзаконних актів, прийнятих до набуття чинності Конституцією України (1996 р.)<sup>xii</sup>.
2. Нормативно-правові акти СРСР та УРСР з грифом обмеження доступу повинні зазнати процедури явного позбавлення чинності або процедури зняття грифу, адже інакше неможливо визначити суперечать вони чинній Конституції чи ні.
3. Відсутність нормативних актів, спрямованих на конкретизацію забезпечення дії норм Конституції не зумовлює їхньої нечинності і не тягне за собою неможливість їхнього використання особами;
4. Неправомірність використання таких норм Конституції, не деталізованих законами і підзаконними актами, можуть визначати лише суди.<sup>xiii</sup>

5. Відсутність законів, які б врегулювали можливість передбачених (згідно Конституції України і Конвенції) обмежень прав людини і основних свобод, провокує порушення цих прав і свобод з боку державних органів, і, зокрема, на жаль, з боку судів. Ця проблема потребує якнайшвидшого вирішення.

---

<sup>i</sup> У відповідності до Постанови Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 року

<sup>ii</sup> Див. Речицький В. Дух закону і буква права// Свобода висловлювання і приватність. 2001. – №1 с.с.10-13

<sup>iii</sup> Стаття 50 Конституції СРСР (1977 року): «Відповідно до інтересів народу і з метою зміцнення та розвитку соціалістичного ладу громадянам СРСР гарантуються свободи: слова, друку, зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

Здійснення цих політичних свобод забезпечується наданням трудящим та їх організаціям громадських будинків, вулиць і площ, широким розповсюдженням інформації, можливістю використання преси, телебачення і радіо».

Звичайно, слід підкреслити, що реалізація цих свобод була можливою лише «з метою зміцнення та розвитку соціалістичного ладу», реалізація цих свобод з іншою метою переслідувалася як політичний злочин, отож ця стаття була лише фікцією, оскільки служила не особі, а державі.

<sup>iv</sup> Звичайно, немає сумніву, що Конституція СРСР втратила чинність через припинення фактичних відносин – припинення існування СРСР, на нашу думку, саме це є також однією з підстав втрати чинності вищезгаданого указу.

<sup>v</sup> Проект Закону України від 16.10 2000 № 3004 «Про мирні збори» (поданий Г.Удовенком) і Проект Закону України від 10.08 2000р. № 3004-2 «Про порядок проведення мирних масових заходів та акцій в Україні» (поданий В.Пустовойтовим)

<sup>vi</sup> В свою чергу стаття 26 Конституції України передбачає, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

<sup>vii</sup> Звертаємо увагу на п. 13 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 « Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», який стверджує: «Відповідно до ст. 39 Конституції громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, завчасно сповіщаючи про них органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Справи про обмеження цього права розглядаються судами в порядку, встановленому для справ, що виникають з адміністративно-правових відносин» і ч.4 п.2: «Якщо зі змісту конституційної норми випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом, суд при розгляді справи повинен застосувати тільки той закон, який ґрунтується на Конституції і не суперечить їй». Зауважимо, що закону, який би закріплював подібний порядок досі не існує.

<sup>viii</sup> На нашу думку саме через відсутність подібного закону мали місце перешкоджання з боку суду використанню цього права громадянами, зокрема з боку Дзержинського районного суду м. Харкова (див. [http://www.khpg.org/index\\_uk.html](http://www.khpg.org/index_uk.html))

<sup>ix</sup> Див. справу *Реквені проти Угорщини*

<sup>x</sup> Детальніше про принципи правової певності див. Зайцев Ю. Поняття закон та законність: бачення Європейського суду з прав людини// Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі, 2(14), 2002. – С.9-14.

---

<sup>xi</sup> Так, наприклад, незрозуміло, чи втратив чинність Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 26 вересня 1988 року №з 6613-ХІ з грифом «не підлягає опублікуванню», чи він відповідає Конституції України 1996 р. і чинним міжнародним договорам.

<sup>xii</sup> Див. п 1 Розділу XV Перехідні положення Конституції України (1996 р.)

<sup>xiii</sup> У відповідності до ч.3 статті 1 Закону України «Про судоустрій України», «юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі »

## **ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПОРЯДОК ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ МАСОВИХ ЗАХОДІВ ТА АКЦІЙ В УКРАЇНІ»**

*(Внесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Пустовойтовим В. С.)*

Цей Закон визначає порядок організації та проведення зборів, демонстрацій, мітингів, пікетувань, походів, в тому числі вуличних, інших мирних масових заходів та акцій в Україні, що є невід'ємним правом її громадян, а також іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на її території на законних підставах, закріпленим Загальною Декларацією прав людини і яке гарантується Конституцією України.

### **РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**

#### **Стаття 1. Сфера дії Закону.**

Дія цього Закону поширюється на громадян України, а також на іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах у межах їх прав та свобод, передбачених Конституцією України та її чинним законодавством.

Порядок організації та проведення зборів, демонстрацій, мітингів, пікетувань, походів, в тому числі вуличних, інших мирних масових заходів та акцій в Україні, визначених цим Законом, не розповсюджується на збори трудових колективів, політичних партій, професійних спілок, громадських та інших організацій, які проводяться у закритих приміщеннях у відповідності з чинним законодавством України, їхніми статутами та положеннями, а також на мирні масові заходи та акції, які проводяться за ініціативою органів державної влади та місцевого самоврядування.

## **Стаття 2.** Визначення основних термінів.

Основні терміни, що використовуються в цьому Законі:

**ЗБОРИ** – спільна присутність групи громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, які зібралися в одному місці, визначеному їх організаторами і погодженому ними з виконавчими органами місцевої державної влади чи місцевого самоврядування, для прилюдного обговорення та вираження свого відношення до дій всіх гілок державної влади, органів місцевого самоврядування і самоорганізації, їх посадових осіб, керівників підприємств, організацій та установ всіх форм власності, подій у соціально-політичному, економічному житті держави, суспільстві та світі в цілому, а також для вирішення інших питань.

**ДЕМОНСТРАЦІЯ** – організоване, мирне масове проходження громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, з використанням як державної, так і іншої незабороненої чинним законодавством України символіки, плакатів, транспарантів, портретів по тротуару чи проїжджій частині вулиці (дороги), бульвару, проспекту, площі, по визначеному її організаторами та погодженому з місцевими виконавчими органами державної влади чи місцевого самоврядування маршруту з метою привернення уваги вищих та місцевих державних владних структур, їх посадових осіб, громадськості до вирішення нагальних соціально-політичних, економічних та інших проблем і питань держави, суспільства, місцевої територіальної громади або з метою прилюдного протесту проти рішень, заходів, здійснюваних державою, місцевими органами самоврядування, їх посадовими особами, а також проти окремих подій життя держави чи світу в цілому, або навпаки – їх підтримки.

**МІТИНГ** – організоване, мирне масове зібрання громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, з використанням як державної, так і іншої незабороненої чинним законодавством України символіки, плакатів, транспарантів, портретів, а також звукопідсилюючої апаратури, у визначеному його організаторами та погодженому ними з місцевими виконавчими органами державної влади чи місцевого самоврядування місці для прилюдного обговорення окремих подій чи питань соціально-політичного, економічного життя держави, суспільства, світу в цілому, вираження протесту або підтримки дій державних владних структур всіх рівнів, органів місцевого самоврядування, політичних, профспілкових, громадських та інших організацій, окремих посадових осіб, а також з метою вирішення проблем та питань, що відносяться до сфери соціально-політичних, еко-

номічних, партійних, релігійних, національних та інших інтересів учасників мирних масових зібрань та акцій.

**ПІКЕТУВАННЯ** – прилюдне виявлення громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, особистих, групових, та інших соціально-політичних, економічних, партійних, релігійних, національних та інших інтересів чи протесту (без демонстрацій, мітингів, походів), в тому числі шляхом голодування, біля та навколо адміністративних будинків державних, правоохоронних органів, судів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ всіх форм власності, організацій та навчальних закладів з використанням чи без використання закликів, плакатів, транспарантів, портретів та інших дозволених наглядних засобів.

**ПОХІД** – організований, довготривалий, з перервами на проїзд транспортом та проведення мітингів, пікетувань та відпочинку, мирний масовий рух громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, по завчасно розробленому його організаторами та погодженому з місцевими виконавчими органами державної влади чи місцевого самоврядування, загальноукраїнському, загальнокримському, загальнообласному, чи загальнорайонному маршрутах з метою привернення уваги вищих та місцевих державних владних структур, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб до себе та своїх проблем, а також з метою прилюдного виявлення своїх соціально-політичних, економічних, партійних, релігійних, національних та інших настроїв чи протесту.

**ВУЛИЧНИЙ ПОХІД** – організований, з перервами для проведення мітингів, пікетувань мирний масовий рух громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, по заздалегідь розробленому його організаторами та погодженому ними з місцевими виконавчими органами державної влади чи місцевого самоврядування загальноміському, загальнорайонному в місті, загальноселищному чи загальносілському маршрутах з метою привернення уваги вищих та місцевих державних владних структур, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб до себе та своїх проблем, проблем місцевої територіальної громади, а також з метою прилюдного виявлення своїх соціально-політичних, економічних, партійних, релігійних, національних та інших настроїв чи протесту.

**АКЦІЯ** – організована мирна масова дія протестного характеру (голодування, наметове містечко, факельний вуличний похід тощо) або без нього (авто- мотоболопробіг, благодійний культурний захід, виставка, тощо) групи людей, об'єднаних єдиною спільною метою, направленою на привернення уваги органів державної влади, місцевого самоврядування,



їх посадових осіб, громадськості до вирішення соціально-політичних, економічних, партійних, релігійних, національних та інших проблем, які представляють приватно-індивідуальний, колективний, суспільний чи державний інтерес.

**МИРНИЙ МАСОВИЙ ЗАХІД ТА АКЦІЯ КОМЕРЦІЙНОГО ХАРАКТЕРУ** – організований мирний масовий захід чи акція групи людей, об'єднаних єдиною спільною комерційною метою.

**Стаття 3.** Законодавство про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні.

Порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні регулюється Конституцією України, цим Законом та прийнятими відповідно до них законодавчими актами України.

## **РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ МИРНИХ МАСОВИХ ЗАХОДІВ ТА АКЦІЙ В УКРАЇНІ**

**Стаття 4.** Організатори мирних масових заходів та акцій.

Організаторами мирних масових заходів та акцій можуть бути громадяни України, не менш трьох осіб, яким виповнилось 18 років і які мають право голосу, а також іноземці та особи без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, не молодші 21 року, за умовою, що вищевказані особи взяли на себе у письмовій формі зобов'язання виконувати організаторські функції по підготовці та проведенню зборів, демонстрацій, мітингів, пікетувань, походів, в тому числі і вуличних, інших мирних масових заходів та акцій згідно з цим Законом.

Не можуть бути організаторами мирних масових заходів та акцій особи, які перебувають під арештом, тримаються під вартою або у місцях позбавлення волі чи визнані у встановленому Законом порядку повністю або частково недієздатними, та інші особи, яким це заборонено згідно з чинним законодавством України.

Політичні партії, професійні спілки, громадські та інші організації, зареєстровані в Україні у встановленому чинним законодавством порядку, також можуть виступати ініціаторами мирних масових заходів та акцій, для чого вони визначають своїх уповноважених осіб (згідно з рішенням даного об'єднання громадян), які виконують функції відповідальних організаторів.

Організаторами мирних масових заходів та акцій з боку дитячих громадських організацій, колективів, груп дітей можуть виступати тільки їх батьки чи уповноважені ними громадяни України, які не молодші 21 року та які мають право голосу згідно з чинним законодавством України.

Організація релігійних мирних масових заходів та акцій визначається цим Законом та іншими законодавчими актами України.

**Стаття 5.** Учасники мирних масових заходів та акцій.

Учасниками мирних масових заходів та акцій вважаються громадяни України, члени зареєстрованих в Україні в законному порядку політичних партій, професійних спілок, громадських та інших організацій, в тому числі дитячих, а також іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, за умовою, що вищевказані особи здійснюють практичні дії по підготовці та проведенню мирних масових заходів і акцій за дорученням їх організаторів і безпосередньо там присутні, за винятком осіб, яким заборонено це робити згідно з чинним законодавством України.

**Стаття 6.** Повідомлення про строки проведення мирних масових заходів та акцій, його зміст і форма.

Повідомлення про проведення зборів, демонстрацій, мітингів, пікетувань, походів, в тому числі вуличних, інших мирних масових заходів та акцій подаються їх організаторами завчасно у письмовій формі до місцевих виконавчих органів державної влади чи місцевого самоврядування, на території яких планується їх проведення.

Організатори можуть не подавати до місцевих виконавчих органів державної влади чи місцевого самоврядування письмове повідомлення про проведення пікетування групою людей, кількість яких не перевищує 50 чоловік.

Повідомити про цей захід вони можуть напередодні в усній формі особисто чи по телефону.

Не подається письмове повідомлення, якщо пікетування здійснює громадянин України, іноземець, чи особа без громадянства, що перебуває в Україні на законних підставах одноособово за власною ініціативою.

Якщо мирні масові походи, авто- мотоболопробіги чи інші заходи та акції організатори передбачають проводити по загальноукраїнському маршруту на території кількох областей, вони зобов'язані завчасно подати письмове повідомлення про проведення такого маршруту до кожної обласної держадміністрації, в Автономній Республіці Крим – до Кабінету Міністрів АРК.

Обмежити реалізацію права на такі заходи чи акції перед їх початком може тільки Верховний Суд України, який повинен розглянути подання Кабінету Міністрів АРК, облдержадміністрацій одночасно в триденний строк, а припинити такі заходи чи акції в ході їх проведення може

обласний суд за поданням облдержадміністрації, при умові введення надзвичайного стану на території областей.

Загальнокримські, загальнообласні, загальнорайонні маршрути мирних масових походів, авто- мотовелопробігів, інших таких заходів та акцій погоджуються їх організаторами завчасно на основі письмового повідомлення виконавчих органів АР Крим, місцевих органів виконавчої влади.

Обмежити реалізацію права на такі заходи чи акції перед їх початком в АР Крим може тільки Верховний Суд АР Крим за поданням Кабінету Міністрів АР Крим в триденний строк, а в областях та районах: обласний суд, який повинен розглянути подання обласних і районних держадміністрацій одночасно в триденний строк.

Якщо передбачається проводити мирні масові заходи та акції на території кількох сільських, селищних рад, адміністративно-територіальних одиниць сільського району, їх організатори повинні подати письмове повідомлення до райдержадміністрації.

Обмежити реалізацію права на такі заходи та акції перед їх початком може тільки районний суд, який повинен розглянути подання районної держадміністрації у той же день.

Проведення загальноміських, загальнорайонних у містах, загальноселищних чи загальносільських вуличних походів, інших мирних масових заходів та акцій погоджується на основі письмового повідомлення їх організаторів відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування.

Обмежити реалізацію права на такі заходи та акції перед їх початком можуть тільки міські суди, які повинні розглянути подання міських держадміністрацій у той же день.

В містах Київ та Севастополь письмові повідомлення про проведення мирних масових заходів та акцій, окрім пікетувань, подаються їх організаторами до міських держадміністрацій.

Обмежити реалізацію права на такі заходи та акції перед їх початком можуть тільки міські суди, які повинні розглянути подання міських держадміністрацій у той же день.

Організатори мирних масових заходів та акцій повинні завчасно направляти письмові повідомлення про їх проведення місцевим виконавчим органам державної влади чи місцевого самоврядування, де вказуються: 1. Мета, форма, місце проведення мирних масових заходів та акцій. 2. Час їх початку та закінчення. 3. При необхідності маршрути руху. 4. Передбачувальна кількість учасників мирних масових заходів та акцій. 5. Прізвища, імена та по-батькові організаторів мирних масових заходів та акцій, адреси їх проживання, номери домашніх чи контактних телефонів, факсів, мобільних телефонів (за їх наявністю). 6. Заходи по забезпеченню

громадського порядку та безпеки при проведенні мирних масових заходів та акцій; обумовлюється необхідність (чи відсутність такої) залучення працівників правоохоронних органів (їх кількість) та служби швидкої медичної допомоги, наявність (чи відсутність такої) використання звукопідсилюючої апаратури. 7. Дата подачі письмового повідомлення.

Повідомлення підписується організаторами мирних масових заходів та акцій. Якщо їх ініціаторами є політичні партії, професійні спілки, громадські та інші організації, в тому числі дитячі, які зареєстровані в Україні в законному порядку, вони повинні затвердити підписи організаторів своїми печатками.

Строк подачі організаторами письмового повідомлення про проведення мирних масових заходів та акцій відраховується з дня реєстрації їх повідомлення у місцевому виконавчому органі державної влади чи місцевого самоврядування.

Організаторам мирних масових заходів та акцій не може бути відмовлено у прийомі як письмових, так і усних повідомлень про проведення мирних масових заходів та акцій, якщо вони подаються згідно з цим Законом.

**Стаття 7.** Порядок прийняття і розгляд повідомлень про проведення мирних масових заходів та акцій.

Посадова особа, уповноважена виконавчим органом місцевої державної влади чи місцевого самоврядування, приймає від організаторів повідомлення про проведення мирних масових заходів та акцій, ставить на копії цього повідомлення дату і час його прийняття, своє прізвище, ім'я, по-батькові, службову посаду, номер службового телефону та засвідчує все це своїм підписом і печаткою відповідного органу. Копії повідомлень про проведення мирних масових заходів та акцій залишаються у їх організаторів.

Виконавчі органи державної влади чи місцевого самоврядування у дводенний термін, за винятком офіційних вихідних та свят, беруть повідомлення до віdomу.

Якщо виконавчі органи державної влади чи місцевого самоврядування вбачають в запланованих мирних масових заходах та акціях порушення ст. 39 Конституції України, чинного законодавства України, вони звертаються до відповідного суду з метою отримання його рішення щодо правомірності їх проведення, про що одночасно повідомляються організатори мирних масових заходів та акцій.

У випадку, коли у триденній (після подачі повідомлення) термін організатори мирних масових заходів та акцій не отримали рішення суду

щодо обмеження права на їх проведення, вважається що заплановані мирні масові заходи та акції є законними.

**Стаття 8.** Місце і час проведення мирних масових заходів та акцій і підстави для їх проведення.

Мирні масові заходи та акції в Україні можуть проводитися у будь-яких придатних для цього місцях за винятком, коли це не обмежено або не заборонено цим та іншими Законами України, постановами Кабінету Міністрів України, рішеннями місцевих органів державної влади чи місцевого самоврядування.

Збори, демонстрації, мітинги, пікетування, вуличні походи, інші мирні масові заходи та акції поблизу будівель Адміністрації Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АР Крим, Ради Міністрів АР Крим, дипломатичних представництв та консульств іноземних держав можуть проводитися на відстані не менше 150 метрів, а поблизу будівель республіканських органів державного управління, місцевих представницьких та виконавчих органів, правоохоронних органів, судів, органів прокуратури адміністративних будинків, підприємств, установ та організацій всіх форм власності і призначення, об'єктів, що знаходяться у приватній власності-на відстані не менше 25 метрів, а індивідуальні пікетування можливі безпосередньо біля вказаних будівель.

Обмежується проведення мирних масових заходів та акцій на об'єктах метрополітену, залізнодорожнього, водного та повітряного транспорту, а також на відстані не менше 50 метрів від об'єктів чи території підприємств, установ, організацій, що забезпечують обороноздатність, безпеку держави та життєдіяльність населення (громадський транспорт, постачання води, електроенергії, тепла, інших енергоносіїв, лікарні, поліклініки, дитячі дошкільні заклади, школи, військові частини та їх об'єкти).

Проведення мирних масових заходів та акцій обмежується на території, де безпека людей не гарантується, а саме там, де розташовані небезпечні та шкідливі для здоров'я людей об'єкти, залізниці, швидкісні автомагістралі, шосе, трубопроводи, лінії високовольтних електропередач, атомні електростанції, пожежі вибухонебезпечні об'єкти, а також об'єкти та споруди, які мають культурну цінність, якщо проведення таких заходів та акцій на територіях, де знаходяться вищевказані споруди, може привести до їх пошкоджень.

Гранично допустимі відстані проведення мирних масових заходів та акцій біля небезпечних для життя людей об'єктів, визначається відповідно до чинних загальних правил.

Проведення мирних масових заходів та акцій може відбуватися, як правило, у будь-який час доби, якщо це не порушує права та свобо-

ди інших людей, особливо в період з 23 години вечора до 6 годин ранку. Використання звукопідсилюючої апаратури в цей час не допускається.

Якщо організатори запланували провести мирний масовий захід чи акцію у місці та в час, які вже були надані для проведення іншого заходу та акції, або якщо їх проведення у обраному місці може стати образою для громадської моралі, звичаїв, релігійних почуттів, місцевий виконавчий орган державної влади чи місцевого самоврядування повинен запропонувати організаторам провести їх в іншому місці, в інший час або в іншій формі.

Пропозиція має бути конкретно та містити кілька варіантів. У разі прийняття одного із запропонованих варіантів організатори підтверджують свою згоду новим повідомленням, яке оформляється відповідно до ст. 6, абзацу восьмого даного Закону, а звернення до суду в цьому випадку не направляється.

**Стаття 9.** Оскарження рішення суду щодо проведення мирних масових заходів та акцій.

Рішення суду щодо обмеження права громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, збиратися мирно без зброї та проводити збори, демонстрації мітинги, походи, в тому числі й вуличні, інші мирні масові заходи та акції може бути оскаржене організаторами відповідно до чинного законодавства України.

**Стаття 10.** Матеріально-технічне забезпечення мирних масових заходів та акцій.

Матеріально-технічне забезпечення мирних масових заходів та акцій здійснюється за рахунок коштів їх організаторів і учасників, а також пожертвувань інших громадян України.

### **РОЗДІЛ 3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ МАСОВИХ ЗАХОДІВ ТА АКЦІЙ**

**Стаття 11.** Обов'язки організаторів і учасників мирних масових заходів та акцій.

Організатори мирних масових заходів та акцій зобов'язані:

1. Постійно бути присутніми на мирних масових заходах та акціях, які проводяться з їх ініціативи.

2. Дотримуватися місця, часу, мети та форми проведення мирних масових заходів та акцій, зазначених у повідомленні, а також оголосити про них завчасно, та на початку їх проведення.

3. Перед початком проведення мирних масових заходів та акцій повідомити учасників про відсутність заборони на їх проведення або про її наявність.

4. Забезпечувати дотримання умов та порядку проведення мирних масових заходів та акцій; при використанні під час таких заходів та акцій транспортних, піротехнічних засобів, великогабаритних, висотних конструкцій, тварин тощо вживати організаційні заходи по дотриманню умов безпеки їх учасників, збереженню будівель, споруд, зелених насаджень, та іншого майна.

5. Припинити на законну вимогу міліції та інших посадових чи службових осіб, які згідно з цим Законом здійснюють функції щодо забезпечення громадського порядку, проведення мирних масових заходів та акцій у разі вчинення їх учасниками протиправних дій.

6. По закінченню мирних масових заходів та акцій повідомляти про це їх учасників.

7. Мати розпізнавальний знак організаторів мирних масових заходів та акцій.

Учасники мирних масових заходів та акцій зобов'язані:

1. При проведенні мирних масових заходів та акцій не допускати немисного маскування свого обличчя, носіння при собі холодної, вогнепальної, газової та іншої зброї, спеціально виготовлених засобів фізичного ушкодження, використання яких може загрожувати життю та здоров'ю людей, а також вибухових, займистих, радіоактивних, отруйних та інших небезпечних речовин, присутність тварин, окрім випадків, коли це не зумовлено особливостями погодженого з організаторами, сценарію проведення таких заходів та акцій. 2. Не допускати заворушень чи дій, що створюють загрозу здоров'ю інших людей, їх конституційним правам і свободам, перешкоджають чи заважають їм вільно виражати, демонструвати та поширювати свій світогляд, погляди, переконання. 3. Розходитись як після закінчення мирних масових заходів та акцій, так і в тому разі, коли їх організатори, посадова чи службова особа, яка уповноважена законом забезпечувати громадський порядок, оголошують про відмову у проведенні мирних масових заходів та акцій на підставі рішення суду або про припинення цих заходів та акцій відповідно до положень ст. 13, абзацу другого, пунктів 1, 3, 4 цього Закону.

**Стаття 12.** Повноваження виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування.

Виконавчі органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані:

1. Забезпечити необхідні умови для проведення мирних масових заходів та акцій, дотримуватись належних санітарно-гігієнічних вимог у

разі потреби надавати учасникам зборів та акцій необхідну медичну допомогу.

2. Запропонувати (якщо це можливо) інше місце та час для проведення мирних масових зборів та акцій за наявністю підстав та у випадках, передбачених ст. 8 цього Закону.

### **Стаття 13.** Повноваження органів внутрішніх справ.

Під час проведення мирних масових заходів та акцій працівники міліції повинні виконувати свої повноваження щодо забезпечення громадського порядку відповідно до Законів України, які регламентують їх діяльність.

Працівники міліції мають право припинити проведення мирних масових заходів та акцій:

1. Якщо їх організатори не повідомили виконавчі органи державної влади чи місцевого самоврядування про проведення мирних масових зборів та акцій.

2. Якщо є відповідне рішення суду.

3. Якщо під час проведення мирних масових заходів та акцій допущені навмисні дії, спрямовані на порушення суверенітету та територіальну цілісність України, зміну чи повалення конституційного ладу насильницьким шляхом, незаконне захоплення державної влади, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, пропаганду насильства та війни.

4. За наявністю інших підстав, передбачених ст. 11 цього Закону.

Перш ніж припинити проведення мирних масових заходів та акцій, працівники міліції повинні поставити перед їх організаторами вимогу усунути зазначені вище порушення. В інших випадках працівники міліції припиняють ці заходи та акції, про що повідомляють їх учасників.

Працівники правоохоронних органів, які ставлять вимоги перед організаторами та учасниками мирних масових заходів і акцій та віддають обов'язкові для виконання розпорядження, повинні бути у форменому одязі або мати зовнішні розпізнавальні знаки. Під час виконання обов'язків щодо забезпечення правопорядку працівникам міліції забороняється маскувати обличчя.

Застосування засобів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї для забезпечення правопорядку під час проведення мирних масових заходів та акцій здійснюється працівниками правоохоронних органів у випадках і порядку, встановлених законами України, які регламентують їх діяльність.



**Стаття 14.** Резолюції та звернення, прийняті учасниками мирних масових заходів та акцій.

Учасники мирних масових заходів та акцій можуть приймати резолюції та звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків згідно з Законом України «Про звернення громадян».

#### **РОЗДІЛ 4. ГАРАНТІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН ТА ЇХ ОБ'ЄДНАНЬ, ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА, ЩО ПЕРЕБУВАЮТЬ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ НА ЗАКОННИХ ПІДСТАВАХ ЗБИРАТИСЯ МИРНО БЕЗ ЗБРОЇ**

**Стаття 15.** Забезпечення умов для проведення мирних масових заходів та акцій.

Держава забезпечує умови громадянам та їх об'єднанням, іноземцям та особам без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, на проведення мирних масових заходів та акцій шляхом безплатного надання для цих цілей вулиць, майданів, площ, парків, скверів та інших відкритих територій та споруд суспільного призначення, окрім обмежень, визначених цим Законом, та у випадках, коли вказані заходи та акції проводяться у комерційних цілях.

Матеріально-технічне забезпечення (оплата праці, паливно-мастильні матеріали, при необхідності виділення автотранспорту та інше) органів внутрішніх справ, які залучені для забезпечення охорони громадського порядку під час проведення мирних масових заходів та акцій комерційного характеру, здійснюється за рахунок коштів їх організаторів та учасників.

Виконавчі органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, політичні партії, профспілкові союзи, громадські та інші організації, їх лідери, а також громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, не мають права втручатися та перешкоджати мирним масовим заходам та акціям, які проводяться згідно з вимогами цього Закону.

**Стаття 15.** Добровільність участі в мирних масових заходах та акціях.

Громадяни України та їх об'єднання, іноземці та особи без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, беруть участь у мирних масових заходах та акціях добровільно. Доступ на такі заходи та акції, присутність на них є вільними. Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у проведенні мирних масових заходів та акцій в Україні.

Забороняється брати плату з громадян, іноземців, осіб без громадянства, що перебувають на Україні на законних підставах, за доступ на мирні масові заходи та акції і присутність на них, платити їм за перебування на таких заходах та акціях у ролі слухача чи глядача, або заохочувати їх іншими засобами. Це не виключає їх права вносити добровільні пожертвування.

**Стаття 16.** Право на вільне одержання та поширення інформації про мирні масові заходи та акції.

Громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, представники засобів масової інформації мають право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію про мирні масові заходи та акції усно, письмово або в інший спосіб (на свій вибір) у межах чинного законодавства України.

**Стаття 17.** Відповідальність за порушення порядку організації та проведення мирних масових заходів та акцій.

Посадові і службові особи, громадяни України, їх об'єднання, іноземці, особи без громадянства, що перебувають на території України на законних підставах, які винні в порушенні цього Закону несуть відповідальність згідно з чинним законодавством України.

**Стаття 18.** Відшкодування матеріальних збитків.

Матеріальні збитки, нанесені громадянам, підприємствам, установам, організаціям всіх форм власності під час проведення мирних масових заходів та акцій їх учасниками, підлягають відшкодуванню винними особами у відповідності з чинним законодавством України.

## **РОЗДІЛ 5. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Кабінет Міністрів України зобов'язаний протягом 6 місяців з дня набрання чинності цього Закону:

1. Подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із Законом України «Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні».

2. Прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону, забезпечивши при цьому перегляд та скасування міністерствами, іншими центральними та місцевими виконавчими органами державної влади і місцевого самоврядування їх нормативно-правових актів, що суперечать цьому Закону.

**Коментар ПЛ.** ПЛ друкує цей надзвичайно важливий законопроект для обговорення, надання зауважень, доповнень тощо. Він був прийнятий Верховною Радою ще 21 березня 2001 року в першому читанні після трагічних подій 9 березня, але повторно ще не розглядався. Досі органи місцевого самоврядування керуються застарілим Указом ПВР СРСР від 18 липня 1988 року, який регулював порядок проведення мітингів, демонстрацій, зборів в СРСР і мав яскраво виражений дозвільний характер. Очевидно, що він суперечить ст. 39 Конституції України, але прийняття нового Закону гальмується президентською владою: вона робить все, аби не надавати акціям опозиції легального характеру.

Загалом проект можна оцінити як задовільний, і бажано якомога скоріше його прийняти, щоб перевести конфлікти з приводу проведення публічних акцій в правову площину. Пропонуємо лише декілька зауважень.

1. У статті 3 необхідно в кінці додати фразу «а також міжнародними договорами та угодами, ратифікованими Україною». Згідно із ст.9 Конституції належним чином ратифіковані міжнародні договори є частиною національного законодавства. У даному випадку можуть працювати Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Європейська конвенція захисту прав людини та основних свобод, необхідно також враховувати практику Європейського суду з прав людини за ст. 11 Конвенції.

2. В розділі 1 першою статтею (тобто статтею 4) поставити статтю «Учасники мирних масових заходів та акцій», а другою (тобто статтею 5) – «Організатори мирних масових заходів та акцій в Україні».

3. У запропонованій редакції ст. 6 зміст четвертого абзацу статті 6 поглинається її другим абзацом. На нашу думку, про простий пікет, який здійснюється одноособово чи двома особами короткий проміжок часу, можна взагалі не повідомляти органи державної влади чи місцевого самоврядування – ані усно, ані письмово. Тому в частині четвертій статті 6 треба прибрати слово «письмове» та після слів «одноособово за власною ініціативою» додати «чи коли пікетування здійснюється двома особами».

Це речення треба зробити другим, друге і третє речення – відповідно третім та четвертим. Тоді умови подання повідомлення виглядають більш чітко: про пікети, що здійснюються одною чи двома особами (наприклад, подружжям) повідомляти не треба, про пікетування групою людей не більше 50 осіб треба усно, про решту публічних акцій необхідно повідомляти письмово.

4. Загалом стаття 6 переобтяжена інформацією і важко читається. Крім того, вона включає розмите, не визначене чітко поняття «завчасно». Наведений строк розгляду судами подання органів державної влади та місцевого самоврядування про обмеження права на публічні акції, але не наведені строки подання самих повідомлень. Пропонуємо замінити статтю 6 на три статті: статтю 6 «Повідомлення про строки проведення мирних масових заходів та акцій» (перші чотири абзаци тексту ст.6 в нашій редакції); статтю 7 «Зміст і форма подання повідомлення про строки проведення мирних масових заходів та акцій» (кінець статті 6 в існуючій редакції, починаючи з і слів «Організатори мирних масових заходів та акцій повинні завчасно направляти письмові повідомлення про їх проведення місцевим виконавчим органам влади...»); статтю 8 «Терміни подання повідомлення про строки проведення мирних масових заходів та акцій та розгляду судами подання про їх обмеження» (5,6,7,8,9,10,11,12,13 та 14 абзаци статті 6 в існуючій редакції, при цьому замінити «завчасно» в абзацах 5,7,9,11,13 відповідно на «за 7 днів», «за 7 днів», «за 3 дня», «за 3 дня», «за 3 дня»). Нумерація подальших статей змінюється відповідно.

5. У ст.8 в існуючій редакції з'являється поняття «індивідуальне пікетування», яке раніше не визначене. Пропонуємо замінити його на «пікетування однією чи двома особами».

Запрошуємо читачів ПЛ надати пропозиції щодо законопроекту.

*Євген Захаров*

*«Права людини», № 26 (282), 15-30 вересня 2002 року*

# **СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ. ПРАВОНАХИСТ В УКРАЇНІ (ДЕЯКІ АСПЕКТИ)**

Страсбург, 5 липня 2002 року  
MM ONG (2001) 1 Rev. 5

*Попередня відредагована версія*

**Багатостороння зустріч, організована  
Радою Європи**

Зустріч третя  
Страсбург, 5 липня 2002 року

**Фундаментальні Принципи щодо статусу  
неурядових організацій в Європі**

**Прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі**

Щодо будь-якої інформації стосовно цього документа  
просимо звертатися до Департаменту Публічного права  
Тел. 33 (0)388413174, Fax 33 (0)388412764,  
e-mail :sophie.meudal-leenders@coe.int

# ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО СТАТУСУ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В ЄВРОПІ

## ПРЕАМБУЛА

Учасники багатосторонніх зустрічей, що відбулися в Страсбурзі з 19 до 20 листопада 2001 року, з 20 до 22 березня 2002 року і 5 липня 2002 року,

Нагадуючи про статтю 11 Конвенції про захист прав людини і основних свобод, яка передбачає, що «кожний має право на свободу мирних зібрань та на свободу об'єднання з іншими»,

Нагадуючи про Європейську Конвенцію № ETS 124 про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій і про бажаність збільшення кількості її договірних сторін,

Враховуючи, що неурядові організації (надалі НУО) роблять суттєвий внесок у розвиток, реалізацію і тривале виживання демократичних суспільств, особливо через сприяння громадській обізнаності і залучення громадян до участі у *res publica*, і той факт, що вони роблять однаково важливий внесок у культурне життя і соціальний добробут таких суспільств,

Враховуючи, що НУО роблять неоціненний внесок в досягнення цілей і принципів Хартії Організації Об'єднаних Націй і Статуту Ради Європи,

Враховуючи, що їхній внесок зроблено через надзвичайно різноманітні форми діяльності, що можна розташувати від дій як засобу зв'язку між різними сегментами суспільства і державними органами, через обстоювання змін у праві і державній політиці, надання допомоги тим, хто її потребує, розробку технічних і професійних стандартів, моніторинг відповідності існуючих зобов'язань за національним і міжнародним правом, і до надання засобів особистісної реалізації і відстоювання, просування й захисту інтересів, що поділяються іншими,

Враховуючи, що існування багатьох НУО є проявом права їхніх членів на свободу об'єднання і прихильності країни їхнього розташування принципам демократичного плюралізму,

Визнаючи, що дії НУО тягнуть за собою як обов'язки так і права,

Прийняли ці Фундаментальні Принципи щодо статусу НУО в Європі.

## **ВИЗНАЧЕННЯ**

1. НУО є, по суті, добровільними самоврядними організаціями і саме тому не підлягають управлінню з боку органів державної влади. Терміни, якими їх звичайно описують у національному праві, можуть варіювати, однак вони охоплюють асоціації, благодійні заклади (charities), фонди (foundations, funds), некомерційні корпорації, товариства і довірчу власність в управлінні (trusts). Вони не включають організації, що діють як політичні партії.

2. НУО охоплюють організації, створені окремими особами (фізичними і юридичними) і групами таких осіб. Вони за своїм складом і сферою діяльності можуть бути національними або міжнародними.

3. НУО, звичайно, але не обов'язково, є членськими організаціями.

4. НУО не мають за первинну мету одержання прибутку. Вони не розподіляють прибутки, що є результатом їхніх дій серед їхніх членів чи засновників, але використовують їх для досягнення своїх цілей.

5. НУО можуть бути або неформальними організаціями, або організаціями, що мають правосуб'єктність. У відповідності до національного права вони можуть мати різні статуси для того, щоб відобразити відмінності у фінансових чи інших перевагах, які їм надаються на додаток до правосуб'єктності.

## ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ

6. НУО виникають внаслідок ініціативи індивідуумів чи груп осіб. Саме тому національна юридична і податкова структура, що застосовується до них, повинна дозволяти і заохочувати цю ініціативу.

7. Усі НУО мають право на свободу вираження поглядів.

8. НУО з правосуб'єктністю повинні мати ті ж самі можливості, які загалом мають й інші юридичні особи, підлягати тим самим адміністративним, цивільним і кримінальним зобов'язанням і санкціям, які взагалі застосовні до них.

9. Будь-яка дія чи бездіяльність урядового органу, що впливає на НУО, повинна підлягати адміністративному перегляду і бути відкритою до оскарження у незалежному і неупередженому суді з повною юрисдикцією.

## ЦІЛІ

10. НУО має право переслідувати свої цілі за умови, що як цілі, так і засоби, що використовуються, є законними. Вони можуть, наприклад, включати дослідження, освіту і захист із проблем, з яких ведуться суспільні дебати, незалежно від того, чи зайнята позиція відповідає заявленій урядовій політиці.

11. НУО також може бути створена з метою внесення змін у праві.

12. НУО, що підтримує окремого кандидата чи партію на виборах, повинна бути прозорою у проголошенні своїх мотивів. Будь-яка така підтримка повинна також підлягати законодавству щодо фінансування політичних партій. Причетність до політичної діяльності може відповідно розглядатися у будь-якому рішенні щодо надання їй фінансових чи інших пільг на додаток до правосуб'єктності.

13. НУО з правосуб'єктністю може брати участь у будь-яких законних економічних, ділових чи комерційних діях для того, щоб підтримувати свою неприбуткову діяльність без необхідності будь-якого спеціального дозволу, але завжди підлягати будь-яким ліцензійним чи регулюючим вимогам, що застосовуються до вказаних дій.



14. НУО можуть досягати своїх цілей шляхом членства в федераціях і конфедераціях НУО.

### **ЗАСНУВАННЯ**

15. Будь-яка особа, юридична або фізична, вітчизняна чи іноземна, або група таких осіб, не повинна обмежуватися у створенні НУО.

16. Дві чи більше особи повинні мати змогу створити НУО на основі членства. Більша кількість може вимагатися в разі набуття правосуб'єктності, але ця кількість не повинна встановлюватися на рівні, що перешкоджає такому створенню.

17. Будь-яка особа повинна мати змогу створювати НУО шляхом подарунку чи залишення спадщини, нормальним наслідком чого є створення фонду (foundation, fund) чи довірчої власності в управлінні (trust).

### **ЗМІСТ СТАТУТІВ**

18. Кожна НУО з правосуб'єктністю повинна мати статут. Під «статутами» НУО розуміється установчий акт чи акт об'єднання, а там де вони є предметом окремого документу – власне, статuti НУО. Ці статuti, взагалі, визначають:

- її назву
- її мету,
- її повноваження,
- найвищий орган управління,
- частоту засідань цього органа,
- процедуру, відповідно до якої такі засідання повинні скликати-ся,
- спосіб, яким цей орган повинен схвалювати фінансові та інші зві-ти,
- свободу цього органу визначати адміністративну структуру органі-зації
- процедуру для зміни статуту і розпуску організації чи її злиття з іншою НУО.

19. У випадку НУО на основі членства найвищим органом управ-ління є загальне зібрання членів. Згода цього органу, у відповідності до процедури, встановленої відповідно до права і законів, повинна вимага-

тися для будь-якої зміни у статутах. Для інших НУО найвищим органом управління є той, який зазначено у статутах.

## **ЧЛЕНСТВО**

20. Членство в НУО, в тих випадках, в яких це можливо, повинно бути добровільним, і саме тому від жодної особи не повинно вимагатися приєднання до будь-якої НУО інакше, ніж у випадку організацій, створених у відповідності до закону, для регулювання професійної діяльності в державах, що ставляться до них як до неурядових організацій.

21. Національне право не повинно невиправдано обмежувати здатність будь-якої особи, фізичної чи юридичної, приєднуватися до НУО на основі членства. Здатність будь-кого приєднатися до певної НУО повинна бути визначена, насамперед, відповідно до її статутів, але не повинна також перебувати під впливом будь-якої необґрунтованої дискримінації.

22. Члени НУО повинні бути захищені від виключення всупереч її статуту.

23. Особи, що належать до НУО, не повинні зазнавати будь-яких санкцій через їхнє членство. Однак, членство в НУО може бути несумісним з посадою особи чи її роботою.

## **ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ**

24. В разі коли НУО має правосуб'єктність, вона повинна бути чітко відділена від тих з її членів чи її засновників, які саме тому не повинні, у принципі, бути особисто відповідальними за будь-які борги і зобов'язання, які НУО несла чи взяла на себе.

25. Правосуб'єктність НУО повинна припинятися тільки у відповідності до добровільного акту її членів – чи, у випадку НУО не на основі членства, її керівництва – у випадку банкрутства, тривалої бездіяльності чи неправомірної поведінки. НУО, створена через злиття двох чи більше НУО, є правонаступником їхніх прав і обов'язків.

## НАБУТТЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ

26. У випадку, коли правосуб'єктність не є автоматичним наслідком створення НУО, норми, що регулюють набуття такої правосуб'єктності, повинні бути вироблені об'єктивно і не підлягати здійсненню дискреційних повноважень з боку відповідної влади.

27. Національні закони можуть позбавити осіб права створювати НУО з правосуб'єктністю з таких причин як кримінальне обвинувачення чи банкрутство.

28. Норми щодо набуття правосуб'єктності повинні бути опубліковані разом з путівником по цьому процесу. Цей процес повинен бути легким для розуміння, недорогим і швидким. Зокрема, від НУО повинно вимагатися тільки подати статут і визначити її засновників, директорів, посадових осіб і юридичного представника, а також місце розташування її штаб-квартири. Від фонду (foundation, fund) чи довірчої власності в управлінні (trust) може вимагатися довести, що вони мають фінансові засоби для досягнення своїх цілей.

29. НУО на основі членства повинна намагатися отримати правосуб'єктність тільки після того, як рішення, що схвалює цей крок, буде прийняте на зборах, відвідати які були запрошені всі члени, і може вимагатися пред'явити доказ цього.

30. Будь-які виплати, що можуть бути встановлені для подання заяви про правосуб'єктність, не повинні встановлюватися на рівні, що перешкоджає заявам.

31. В правосуб'єктності може бути відмовлено лише в разі неподання всіх чітко передбачених документів, що вимагаються, використання назви, що явно вводить в оману чи належно не відрізняється від існуючої фізичної чи юридичної особи в зацікавленій країні, чи має в статуті цілі, що є ясно несумісними із законом.

32. Будь-яка оцінка прийнятності цілей НУО, коли вона намагається набути правосуб'єктність, повинна базуватися на добрій поінформованості і поважати ідею політичного плюралізму, а також не повинна керуватися упередженнями.

33. Орган, відповідальний за надання правосуб'єктності, не обов'язково повинен бути судом, але він, переважно, повинен бути неза-

лежним від контролю з боку виконавчої гілки влади. Повинна бути забезпечена послідовність в ухваленні рішень, і всі рішення повинні підлягати оскарженню.

34. Згадуваний орган повинен мати достатню кількість відповідно кваліфікованого персоналу для виконання своїх функцій, і він повинен гарантувати, що для НУО, яка намагається отримати правосуб'єктність, доступне відповідне керівництво чи допомога.

35. Повинен бути передбачений термін для ухвалення рішення про надання чи відмову в отриманні правосуб'єктності. Усі рішення повинні бути повідомлені претенденту, і будь-яка відмова повинна включати причини, викладені у письмовій формі.

36. Рішення щодо права отримувати фінансові чи інші привілеї, що надаватимуться НУО, повинно виноситися окремо від набуття нею правосуб'єктності і переважно різними органами.

37. Без шкоди для застосовності статей, викладених у Європейській конвенції ETS № 124 про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій тими державами, що ратифікували цю конвенцію, від іноземних НУО може вимагатися одержати дозвіл на діяльність в країні свого розташування, але для цієї мети вони не повинні створювати нову окрему юридичну особу. Це не усуває вимоги створення нової окремої юридичної особи в тому випадку, коли НУО переміщається з однієї держави до іншої.

38. Дії НУО на міжнародному рівні повинні бути полегшені ратифікацією Європейської Конвенції ETS No. 124 про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій.

39. Там, де набуття правосуб'єктності не є автоматичним наслідком створення НУО, бажано, щоб громадськість мала доступ до єдиного національного реєстру усіх НУО з такою правосуб'єктністю.

40. Від НУО, чиї статuti дозволяють їй створювати чи уповноважувати підрозділи, для цієї мети не повинно вимагатися ніякого іншого дозволу.

41. Від НУО не повинно вимагатися періодично поновлювати її правосуб'єктність .

42. Зміни у статутах НУО з правосуб'єктністю повинні потребувати схвалення державним органом влади тільки в тому випадку, коли вони стосуються її назви чи її цілей. Таке схвалення повинно регулюватися тими ж процедурами, що і первинне набуття такої правосуб'єктності. Однак, такі зміни не повинні тягти за собою вимогу до НУО зареєструватися як нова юридична особа.

## УПРАВЛІННЯ

43. У членських НУО, особи, відповідальні за керівництво нею, повинні обиратися чи призначатися зборами її членів, чи органом, якому за статутом делеговано цю задачу.

44. Керівництво НУО не на основі членства повинно бути визначено у відповідності до їхніх статутів.

45. Органи управління і прийняття рішень НУО повинні відповідати їхнім статутам і закону, але НУО, тим не менше, є суверенними у визначенні засобів для досягнення їхніх цілей. Зокрема призначення, обрання чи заміщення посадових осіб і прийняття чи виключення членів – це справа НУО, якої це стосується.

46. Структури управління і прийняття рішень повинні враховувати різні інтереси членів, користувачів, осіб, що отримують пожертви, правління, наглядових органів, персоналу і засновників. Державні органи, що надають НУО фінансові та інші пільги, також мають законний інтерес у їхній діяльності.

47. Зміни у внутрішній структурі НУО чи правилах не повинні вимагати дозволу від державних органів. Не повинно мати місця ніяке зовнішнє втручання в управління неурядовими організаціями до того часу, поки і якщо тільки не трапляються або є, як можна думати, неминучими порушення адміністративного, цивільного чи кримінального права, страхових зобов'язань, фінансових чи подібних норм. Це не усуває вимоги закону щодо особливого нагляду за фондами чи іншими установами.

48. НУО повинна дотримуватися усіх застосовних трудових стандартів і страхових зобов'язань щодо поводження зі своїм персоналом.

49. НУО не повинні підлягати будь-якому певному обмеженню на перебування іноземців в їхньому правлінні чи штаті.

## **ВЛАСНІСТЬ І ЗБІР КОШТІВ (FUNDRAISING)**

50. НУО можуть просити і одержувати фінансування – готівкою чи у вигляді пожертви – з іншої країни, від багатосторонніх органів чи інституційного або індивідуального донора, що підлягає, за загальним правилом, застосуванню законів щодо іноземної валюти і митним законам.

51. НУО з правосуб'єктністю повинні мати доступ до банківського обслуговування.

52. НУО з правосуб'єктністю повинні бути здатними пред'явити позов про відшкодування збитків, завданих їхній власності.

53. Для того, щоб гарантувати належне управління своїми активами, НУО повинні переважно діяти за незалежною порадою при продажу чи придбанні будь-якої землі, приміщень чи інших основних активів.

54. Власність, набута НУО як така, що не підлягає оподаткуванню, не може застосовуватися для цілей, не звільнених від оподаткування.

55. Для одержання її активів у випадку її ліквідації НУО може визначити спадкоємця, але тільки після того, як її борги були погашені, і будь-які права донорів щодо повернення виплат були задоволені. Таким спадкоємцем повинна звичайно бути НУО із сумісними цілями, але в тому випадку, коли цілі, діяльність або засоби, використовувані НУО для досягнення цих цілей, визнані незаконними – спадкоємцем повинна бути держава. У попередньому випадку і у випадку, коли не призначено ніякого спадкоємця, власність повинна бути передана іншій НУО чи юридичній особі, яка найбільшою мірою відповідає її цілям або повинна використовуватися з цими ж цілями державою.

56. Фонди НУО можуть використовуватися для оплати персоналу. Всьому персоналу і добровольцям, що діють від імені НУО, можуть також бути відшкодовані розумні витрати, які вони через неї понесли.

## **СУСПІЛЬНА ПІДТРИМКА**

57. Повинні бути ясні, об'єктивні стандарти для будь-якої прийнятності НУО щодо будь-якої форми суспільної підтримки, на кшталт готівки і звільнення від прибуткового та інших податків чи зборів на членські

внески, кошти і товари, отримані від донорів чи урядових і міжнародних органів, доходи від інвестицій, орендну плату, гонорари, економічну діяльність і майнові угоди, а також як стимул для пожертвувань через відрахування з оподаткованого прибутку чи кредити.

58. При наданні такої підтримки може бути доречним розгляд характеру діяльності, що провадить НУО, і того, чи дійсно вона існує для вигоди її членів, чи для вигоди всього суспільства (чи його частини). Така підтримка може також залежати від наявності у НУО специфічного статусу, і бути пов'язана з певними вимогами щодо фінансового звітування і відкритості.

59. Суттєві зміни у статутах чи діях НУО можуть призвести до змін чи припинення суспільної підтримки.

### **ПРОЗОРИСТЬ І ПІДЗВІТНІСТЬ**

60. НУО повинні представляти щорічний звіт своїм членам чи директорам щодо їхніх рахунків і діяльності. Також може вимагатися, щоб ці звіти були представлені призначеному наглядовому органу у випадку, коли відповідним НУО надаються податкові привілеї чи інша суспільна підтримка.

61. НУО повинні подавати досить детальні звіти донорам, що вимагають їх, про використання зроблених пожертв для того, щоб продемонструвати виконання будь-яких умов, що додавалися до них.

62. Відповідні книги, звіти і дії НУО, можуть, коли це визначено законом чи відповідно до договору, підлягати інспекції контролюючим органом. Від НУО може також вимагатися оприлюднити, який відсоток їхніх фондів використовується для цілей фандрейзингу.

63. Усе звітування і інспектування повинні підлягати обов'язку поважати передбачену законом таємність донорів, осіб, що отримують допомогу і персоналу, так само як право на захист легітимної ділової конфіденційності.

64. НУО мають проводити аудит їхніх рахунків установою чи особою, незалежною від їхнього керівництва.

65. Іноземні НУО повинні підлягати цьому звітуванню і вимогам в'язносно інспекції тільки щодо їхніх дій у приймаючій країні.

## **НАГЛЯД**

66. Для того, щоб забезпечити права інших, включаючи її членів і членів інших неурядових організацій, НУО можуть підлягати регулюванню, але вони повинні користуватися перевагами презумпції, що будь-яка діяльність є законною за відсутності протилежних доказів.

67. НУО не повинні підлягати будь-якому повноваженню на обшук їхніх приміщень і вилучення звітної документації та інших матеріалів без об'єктивних підстав для вжиття таких заходів і попереднього судового дозволу.

68. Адміністративний, цивільний і/чи кримінальний процес може бути належною реакцією в разі, якщо є обґрунтовані підстави вважати, що НУО з правосуб'єктністю не дотримала вимог щодо набуття такої правосуб'єктності.

69. НУО повинні взагалі бути здатними подавати звернення про припинення адміністративної акції, яка вимагає, щоб вони припинили певну діяльність. Відмова на звернення про припинення повинна бути предметом, що тягне судове оскарження.

70. У більшості випадків відповідною санкцією проти НУО є проста вимога внести зміни у її діяльність і/чи накладення адміністративного, цивільного чи кримінального покарання на неї і/чи на будь-яких безпосередньо відповідальних осіб. Покарання повинні бути засновані на чинному законі і дотримуватися принципу пропорційності.

71. У виняткових обставинах і тільки з непереборними доказами діяльність НУО може призвести до її розпуску.

## **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ**

72. Посадові особи, директори і персонал НУО з правосуб'єктністю не повинні, в принципі, бути особисто відповідальними за її борги, обов'язки і зобов'язання.



73. Посадові особи, директори і персонал НУО з правосуб'єктністю можуть нести відповідальність перед нею і третіми особами за неправомірну поведінку чи нехтування обов'язками.

### **ВІДНОСИНИ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ**

74. Входження компетентної і відповідальної НУО до процесу формування державної політики збільшує застосовність законодавства і серйозність урядового прийняття рішень. Саме тому НУО повинні заохочуватися брати участь в урядових і квазіурядових механізмах для діалогу, консультації й обміну, з метою пошуку шляхів вирішення потреб суспільства. Ця участь відмінна від ролі політичних партій і не заміняє її.

75. Така участь не повинна ні гарантувати, ні усувати урядові субсидії, контракти чи пожертви індивідуальним НУО чи їхнім групам.

76. Консультування не повинно розглядатися ані урядами, як засіб поглинання НУО через сприйняття урядових пріоритетів, ані НУО, як приманка для заперечення чи поставлення під загрозу їхніх (НУО) цілей і принципів.

77. Урядові органи можуть працювати з НУО для досягнення цілей державної політики, але не повинні намагатися заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем.

78. З НУО повинні також консультуватися під час написання проєктів первинного і вторинного законодавства, що зачіпає їхній статус, фінансування чи сфери діяльності.

Страсбург, 5 липня 2002  
**MM ONG (2002) 1 Rev. 3**

*Попередня відредагована версія*

**Багатостороння зустріч, організована  
Радою Європи**

**Пояснювальний Меморандум  
до Фундаментальних принципів щодо статусу  
неурядових організацій в Європі**

**Як прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі**

Щодо будь-якої інформації стосовно цього документу  
будь-ласка контакуйте з Департаментом Публічного права  
Tel. 33 (0)388413174, Fax 33 (0)388412764,  
e-mail :sophie.meudal-leenders@coe.int

# ПОЯСНЮВАЛЬНИЙ МЕМОРАНДУМ ДО ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ ЩОДО СТАТУСУ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ЄВРОПІ

## ВСТУП

1. Свобода об'єднань), як проголошено в статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод, є правом, визнаним усіма державами-членами Ради Європи.

2. У більшості держав-членів ця свобода відображена в процвітаючому секторі добровольців; кількість об'єднань, зареєстрованих в цих країнах, оцінюється від 2 до 3 мільйонів<sup>xiv</sup>, і ці дані не враховують неофіційних, незареєстрованих об'єднань, яких є багато в деяких країнах. Саме тому кількість неурядових організацій (надалі НУО) збільшується, і ця тенденція нерозривно пов'язана з ідеалом свободи і демократії, який надихає Раду Європи і її держави-члени.

3. Однак, свобода об'єднань ефективна тільки в тому випадку, коли вона йде плече до плеча із законодавчими заходами, що полегшують її здійснення, і повагою цінності внеску НУО у суспільство. Хоча їм можна сприяти, приймаючи сприятливе законодавство, розуміння і повага до внеску НУО розвиватиметься тільки в тому випадку, коли самі НУО почнуть поводитися відповідально, ефективно і етично.

4. Саме з цих причин і були написані Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій у Європі. Мета полягає не в тому, щоб запропонувати модельне законодавство щодо НУО, але в тому, щоб рекомендувати виконання низки принципів, що повинні формувати відповідне законодавство і практику в демократичному суспільстві, базованому на верховенстві права.

5. Європейська конвенція щодо визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій<sup>xv</sup> (№ ETS 124) має справу з існуючими НУО, що вже мають правосуб'єктність у державі, де знаходяться їх штаб-квартири, і бажають, щоб їхня правосуб'єктність була визнана іншими

державами, у яких вони мають намір діяти. З іншого боку, Фундаментальні принципи прагнуть просувати законодавство, що допомагає створенню НУО, і які, серед інших речей, встановлюють механізм для набуття правосуб'єктності в державі, з якої НУО походить, незалежно від того, чи праця НУО є суто національною, чи також і міжнародною. Національне право повинно забезпечити НУО гнучкими юридичними рамками, дозволяючи їм дотримуватися рекомендацій, що містяться у Фундаментальних принципах. Усе законодавство щодо НУО повинне бути розроблено в консультації з представниками сектора НУО.

## ПІДҐРУНТЯ

6. Фундаментальні Принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі – результат дискусій, започаткованих ще 1996 року. Вони розпочалися з низки багатосторонніх зустрічей і регіональних конференцій, проведених з 1996 по 1998 роки<sup>xv</sup>, результатом чого стало прийняття «Керівних принципів сприяння розвитку і зміцнення НУО в Європі», закріпивши висновки багатосторонньої зустрічі щодо юридичного статусу неурядових організацій і їхньої ролі в плюралістичній демократії. Саме ці керівні принципи заклали основу Фундаментальних принципів.

7. Експерт, професор Джеремі МакБрайд, був уповноважений підготувати попередній проект Фундаментальних принципів щодо статусу НУО в Європі. Цей проект тексту був обговорений на двох відкритих зустрічах договірних сторін Європейської конвенції щодо визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій, що проходили у Страсбурзі 19 і 20 листопада 2001 року, від 20 до 22 березня 2002 року і 5 липня 2002 року.

---

<sup>xiv</sup> Відповідно до «*Guide de la liberté associative dans le monde*», edited by Michel Doucin, Paris, 2000

<sup>xv</sup> На 5 липня 2002 року, до держав-учасниць Конвенції ETS No 124 належали: Австрія, Бельгія, Греція, «Колишня Югославська Республіка Македонія», Об'єднане Королівство, Португалія, Словенія, Франція і Швейцарія.

<sup>xvi</sup> – Багатостороння зустріч асоціацій і фондів, Страсбург, 27-29 листопада 1996 року  
– Багатосторонній семінар щодо застосування Конвенції ETS № 124, Страсбург, 9-10 лютого 1998 року

– Зустріч щодо правового статусу НУО і їхньої ролі в плюралістичній демократії, Страсбург, 23-25 березня 1998 року

– Регіональна конференція щодо правового статусу НУО, Київ, 9-10 вересня 1998 року, за участі України, Молдови і Російської Федерації.

– Регіональна конференція для кавказьких країн щодо правового статусу НУО, Страсбург, 10-11 грудня 1998 року.

## ФУНДАМЕНТАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО СТАТУСУ НУО В ЄВРОПІ

### ПРЕАМБУЛА

8. Преамбула Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі підкреслює важливість і цінність внеску НУО в демократичне суспільство, який було зроблено в настільки різних сферах, як утвердження прав людини, захист навколишнього середовища, спорт, охорона здоров'я і захист інтересів різних секторів співтовариства. Текст наголошує на особливій ролі НУО у зростанні громадської обізнаності і освіти для демократії, в той же час вказуючи, що ці цілі, хоча і є основними в суспільстві, що твердо дотримується цінностей демократії і верховенства права, – але не є єдиними цілями, які досягаються НУО. Відрізняється також характер діяльності НУО у різних областях.

9. Преамбула наголошує, що через надзвичайно різноманітні форми діяльності, яку провадять НУО і надання допомоги, НУО роблять внесок у досягнення цілей і принципів, викладених у Статуті Ради Європи і Статуті Організації Об'єднаних Націй. Наскільки це стосується Ради Європи, цей внесок був зроблений через розмаїття засобів, на кшталт освіти, тренінгів, поширення стандартів Ради Європи, участь у експертних комітетах, і зокрема через консультативний статус, що близько 370 НУО набули в Раді Європи.

10. Держави-члени Ради Європи беруть на себе обов'язок сприяти верховенству права і захисту фундаментальних свобод, які є основою справжньої демократії і, особливо, свободи думки, вираження поглядів і об'єднань.

11. Закони, що надають НУО можливість набувати правосуб'єктність, відіграють життєво важливу роль у наданні ефективності свободі об'єднань, яка гарантується Європейською конвенцією з прав людини і охороняється відповідно до міжнародного і конституційного права. Крім того, свобода вираження поглядів, що також гарантується Європейською конвенцією з прав людини і охороняється міжнародним і

конституційним правом, є значимою тільки там, де вона набула чинності через закони, що дозволяють створення об'єднань. Ось чому преамбула стверджує, що життєвість громадянського суспільства в даній країні – гарна ознака прихильності тієї країни принципам демократичного плюралізму, і особливо свободі об'єднань.

12. Врешті-решт, преамбула вказує, що, за текстом, НУО мають не тільки права, але також і деякі обов'язки та відповідальність.

## **ВИЗНАЧЕННЯ**

13. Не існує загального визначення НУО в міжнародному праві, і цей термін охоплює надзвичайно широкий діапазон організацій в державах-членах. Повинно бути зроблено посилання на різну практику, якій слідує у кожній державі, особливо щодо форми, яку НУО повинна прийняти для того, щоб отримати правосуб'єктність чи одержати різні види сприятливого ставлення. Деякі типи НУО, наприклад, довірча власність в управлінні (trust), існують тільки в окремих державах. Сфера дії НУО також значно змінюється, оскільки вони являють собою і маленькі місцеві організації тільки з декількома членами, наприклад сільський шаховий клуб, і міжнародні об'єднання, знані в усьому світі, наприклад, деякі організації, задіяні в захисті і утвердженні прав людини.

14. Згадуючи ці НУО, текст надає приклади деяких форм, але список не є вичерпним. Цей список не включає профспілки і релігійні громади, але вони звичайно мають спеціальне місце серед НУО. В деяких країнах ці організації, чи деякі з них, охоплюються законодавством про об'єднання громадян, тоді як в інших вони охоплені окремими законами. Оскільки Конвенція ETS № 124 явно не виключає ці організації зі своєї сфери, учасники вирішили не робити жодних явних згадок про профспілки і релігійні громади у цих Фундаментальних принципах.

15. Політичні партії явно виключені з рамок Фундаментальних принципів, оскільки, відповідно до більшості національних законів, вони є предметом окремих правоположень, відмінних від тих, які загалом застосовні до НУО.

16. Профспілки, створені за законом, згідно з яким від членів професії вимагається належати до них з метою регулювання, також не вклю-

чаються у визначення НУО в Фундаментальних принципах. Однак, як визнається у параграфі 20, національний закон може ставитися до них як до неурядових організацій, і деякі аспекти їхньої діяльності можуть бути значною мірою такими ж, як і у тієї, що проводиться добровільними організаціями, наприклад, комітет з прав людини при асоціації юристів .

17. Як відзначено в параграфі 4 Фундаментальних принципів, головною характерною особливістю НУО є той факт, що отримання прибутку не є їхньою первинною метою. Спільним для всіх НУО є власне самоврядування, добровільний характер і той факт, що вони не розподіляють прибуток від їхньої діяльності між їхніми членам, а використовують їх для досягнення своїх цілей.

18. Крім цих загальних рис, найбільш часто згадуваною відмінністю, у випадку НУО, є різниця між об'єднаннями і фондами. Як стверджується в пояснювальній доповіді щодо Конвенції ETS № 124, об'єднання (асоціація) означає «певну кількість осіб, об'єднаних разом з деякою спеціальною метою». Згідно цього ж джерела, фонд – «визначена власність, присвячена даній меті».

19. Іншою почасти важливою відмінністю є згадувана у параграфі 5 відмінність між неофіційними НУО, тобто тими, що не бажають набувати правосуб'єктність, і НУО з правосуб'єктністю. Як у випадку з більшістю національних законів, текст містить значну кількість положень, розрахованих винятково на НУО з правосуб'єктністю. Однак, цей текст підтверджує принцип, що НУО може хотіти провадити свою діяльність без набуття правосуб'єктності для цієї мети, і важливо, щоб національне право діяло подібним чином. Крім того, у деяких країнах відмінності між НУО з правосуб'єктністю і тих, які не мають правосуб'єктності, не існує, оскільки НУО автоматично набувають правосуб'єктності після їхнього створення. Тому до них застосовні не всі аспекти Фундаментальних принципів .

## ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ

20. Фундаментальні принципи викладають чотири основних принципи, що детально викладені нижче у наступних розділах:

21. *Добровільне створення:* відправною точкою для будь-якого закону про НУО повинно бути право будь-якої фізичної чи юридичної осо-

би створити НУО з правомірною неприбутковою метою створення. Це повинно бути актом свободної волі. Важливо, щоб національні закони про НУО, а також норми щодо їхнього оподаткування, дозволяли і заохочували такі ініціативи.

22. *Право на свободу вираження поглядів:* Цей принцип походить зі статті 10 Європейської конвенції з прав людини, яка передбачає, що «кожен має право на свободу вираження поглядів», і застосовується до НУО на рівній основі з іншими фізичними чи юридичними особами.

23. *НУО з правосуб'єктністю повинні мати ті ж самі загальні права і зобов'язання, як і інші юридичні особи:* мета цього принципу полягає в тому, щоб знову підтвердити, що неурядові організації повинні підлягати звичайному національному праву, а не спеціальним правилам, хоча окреме законодавство може надавати їм додаткові права і засоби, які можуть бути вжиті для заохочення їхньої діяльності.

24. *Судовий захист:* У державі, керованій у відповідності до принципу верховенства права, суттєвим є той факт, що НУО повинні мати право, у такий же спосіб як і інші юридичні особи, оскаржувати рішення, що впливають на них, у незалежному суді, який має повноваження для того, щоб розглядати всі аспекти їхньої законності, анулювати їх у разі необхідності і забезпечувати будь-яку подальшу допомогу, яка може бути необхідною. Принцип, встановлений у попередньому параграфі залишається в силі, тобто будь-який акт чи рішення, що впливає на НУО, повинен підлягати такому ж адміністративному і судовому нагляду, який узагалі застосовний щодо інших юридичних осіб. Не повинно бути ніякої потреби в спеціальних положеннях для цієї мети в законодавстві про НУО.

## ЦІЛІ

25. Діапазон цілей, що можуть переслідуватися НУО, співставний з їхнім власним розмаїттям, і цілі, згадувані у Фундаментальних принципах, є лише прикладами. Єдина вимога тут – відмінна від тієї, що НУО повинна бути некомерційним утворенням – є та, яку викладено у параграфі 10: правомірність переслідуваних цілей і використовуваних засобів. Фундаментальні принципи ілюструють діапазон засобів, що могли б використовуватися, але він не є вичерпним.



26. Дві цілі особливо згадуються, а саме прагнення змін у праві і участь у політичних дебатах, оскільки обмеження на їхнє досягнення були предметом успішних позовів до Європейського суду з прав людини.

27. Економічна діяльність – спеціальний випадок, оскільки НУО фактично мають некомерційний характер, що відрізняє їх від комерційних підприємств. У зв'язку з цим текст установлює принцип, що НУО може провадити будь-яку економічну, ділову чи комерційну діяльність за умови, що будь-який прибуток використовується для фінансування досягнення цілей загального чи публічного інтересу, для яких НУО була заснована. Саме тому національне законодавство, що регулює діяльність НУО, повинно передбачати, що ніщо з їхніх надходжень чи чистого прибутку не повинно розподілятися, як таке, будь-якій особі, ким би вона не була. Таке законодавство може також приписувати особливу форму для здійснення економічної, ділової чи комерційної діяльності, наприклад, формування дочірньої організації. На ті НУО, які підпадають під це загальне обмеження, не повинно накладатися жодних вимог, відмінних від загальних правил, що регулюють економічну діяльність, про яку йде мова.

28. Фундаментальні принципи також встановлюють принцип, згідно з яким для досягнення своїх цілей НУО можуть приєднуватися чи не приєднуватися до федерацій і конфедерацій НУО. Такі федерації і конфедерації НУО відіграють важливу роль, оскільки вони сприяють взаємозалежності серед НУО і дозволяють їм досягати більш широкої аудиторії, так само як поширювати послуги і встановлювати загальні стандарти.

## **ЗАСНУВАННЯ**

29. Параграф 15 Фундаментальних принципів повторює і детально викладає принцип, вже згадуваний в розділі щодо основних принципів, згідно з яким будь-яка особа чи група осіб повинна мати змогу створювати НУО. В деяких державах зіштовхуються практично з двома видами обмежень: по-перше, щодо заснування іноземними громадянами, і, по-друге, щодо заснування юридичними особами. Немає ніяких підстав для цих обмежень.

30. Питання про мінімальну кількість осіб, необхідних для створення НУО, було детально обговорене протягом *travaux préparatoires*, оскільки ця кількість варіює в національному праві. У деяких державах достатньо однієї особи, тоді як в інших – закон встановлює більш високий

поріг, який може становити дві, три чи п'ять осіб, або навіть більше. Наприкінці, учасники вирішили проводити розрізнення між неофіційними організаціями і тими, які бажають набути правосуб'єктності. У першому випадку двох осіб для створення НУО на основі членства повинно бути достатньо, тоді як для отримання правосуб'єктності може вимагатися більшої мінімальної кількості членів. У цьому випадку кількість не повинна бути настільки великою, щоб перешкоджати фактичному створенню.

31. Параграф 17 тексту стосується фондів (foundations, funds) і довірчої власності в управлінні (trusts), що є звичайними формами, яких набувають НУО, створені за допомогою пожертви чи спадку.

### **ЗМІСТ СТАТУТІВ**

32. Що стосується їхньої організації і процесів ухвалення рішення, НУО, зокрема з правосуб'єктністю, необхідно враховувати потреби різних сторін: членів, користувачів, тих, хто отримує блага, їхніх найвищих органів управління, їхнього персоналу, донорів, а, за деяких обставин, національних чи місцевих адміністративних органів влади. Саме тому вони повинні мати зрозумілі статuti, які визначають умови, в яких вони працюють, і які повинні бути доступними для ознайомлення вищезгаданими сторонами, з метою забезпечення юридичної впевненості. Параграф 18 тексту наводить кілька прикладів. Вони ілюструють тип інформації загальної корисності, які повинні містити статuti.

33. Підлягаючи загально застосовуваним адміністративному, цивільному і кримінальному праву, умови, за яких НУО діє, як це викладено в їхніх статутах, є цілком питанням самої НУО в особі її членів. Рішення змінити статuti, відповідно, стосується найвищого органу управління НУО, що складається з усіх його членів, з тим, щоб гарантувати, що запропоновані зміни користуються достатньою підтримкою серед членів.

## ЧЛЕНСТВО

34. Членство – особливо важливе питання, оскільки воно пов'язане з концепціями відповідальності і право- та дієздатності. Розділ Фундаментальних принципів, що має справу з цим предметом, спершу відтворює фундаментальну вимогу щодо того, що членство НУО повинно бути добровільним, яка проте пом'якшена у випадку професійних організацій, до яких члени даної професії – на кшталт лікарів чи адвокатів – повинні належати відповідно до чинних норм в країнах, що ставляться до них як до НУО.

35. Крім його добровільного характеру, членство керується двома важливими принципами: по-перше, будь-хто повинен мати змогу приєднатися до НУО, передбачену відповідно до закону, без того, щоб не зазнати незаконних обмежень; по-друге, питання, що стосуються членства – предмет розгляду статутів НУО.

36. Таким чином, статути можуть передбачати обмеження, на кшталт обмеження на членство в клубі для громадян похилого віку особам що не належать до цієї вікової групи. Крім того, у деяких випадках членство в НУО може бути несумісним з посадою чи роботою особи, особливо якщо вона є державним службовцем. Може існувати, крім того, потреба передбачити обмеження для того, щоб захистити незахищених осіб, але будь-яке обмеження на здатність дітей приєднатися до НУО повинно брати до уваги, що свобода об'єднань гарантується для них як статтею 11 Європейської конвенції з прав людини, так і статтею 15 Конвенції з прав дитини. Однак, дотримуючись цих положень, повинно бути законним в межах юрисдикції держави для будь-якої особи, чи то фізичної, чи то юридичної, національної чи іноземної, приєднатися до НУО.

37. У такий же спосіб, як статути НУО визначають здатність особи стати членом, саме статути мають справу з питанням про виключення членів і визначають процедуру, якої потрібно дотриматися в цьому випадку.

## ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ

38. Положення, що стосуються правосуб'єктності НУО – один з наріжних каменів їхнього статусу, оскільки вони дозволяють НУО мати свої власні права, окремо від їхніх членів чи засновників. Це дозволяє їм

реалізувати елементарні громадянські права, на кшталт права ініціювати судовий процес, але також і діяти в практичних справах, важливих для їхньої діяльності, наприклад, оренда приміщення чи відкриття рахунку в банку. Важливо звернути увагу на те, що параграфи 24 і 25 Фундаментальних принципів повинні розглядатися разом з параграфами 72 і 73 про відповідальність.

39. Деякі з положень, що містяться у Фундаментальних принципах, виразно стосуються НУО з правосуб'єктністю. Однак не повинен випускатися з уваги той факт, що деякі НУО можуть цілком бажати переслідувати свої цілі без того, щоб набути для цього правосуб'єктність, і національне право повинно дозволяти їм цю можливість без презумпції обов'язковості правосуб'єктності для всіх НУО.

### **НАБУТТЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ**

40. Момент, у який НУО набуває правосуб'єктність, змінюється в залежності від конкретної держави: у деяких державах НУО автоматично набувають правосуб'єктності від моменту їхнього створення, і цей розділ в такому випадку не застосовується. У більшості держав набуття правосуб'єктності керується нормами і певною процедурою. Текст передбачає, що вони повинні мати об'єктивні підстави, і їхнє застосування не повинно тягти свавільного поведіння щодо НУО.

41. Хоча момент набуття правосуб'єктності змінюється від однієї держави до іншої, це правило не застосовується до її припинення, оскільки норма встановлює, що правосуб'єктність НУО закінчується з її розпуском – добровільним чи недобровільним – у випадку банкрутства, тривалої бездіяльності – що може бути результатом недостатнього членства – чи як виняткова санкція. Вона також припиняється зі злиттям двох чи більше НУО; нова юридична особа – в результаті – набуває прав і зобов'язань НУО, що злилися.

42. Цей розділ Фундаментальних принципів, що стосується набуття правосуб'єктності, встановлює деякі основні принципи, яким повинна відповідати ця процедура – в деяких державах вона згадується як процедура реєстрації – там, де ця правосуб'єктність автоматично не набувається внаслідок створення згадуваної НУО. Базовою логікою є те, що процедура повинна бути настільки проста і невимоглива, наскільки це можливо, і не повинна спричиняти здійснення розсуду.

43. З цієї причини застосовувані правила повинні бути зрозумілими і легко доступними для НУО, що має місце не в усіх державах. Одним з засобів гарантування такої досяжності є публікація відповідним органом влади пояснювального путівника по процедурі. Це може бути неможливим в усіх державах з бюджетних причин, але в будь-якому випадку орган реєстрації повинен забезпечити НУО всією інформацією і допомогою, яку вони можуть потребувати.

44. Є цілком законним для держав зробити набуття правосуб'єктності НУО залежним від надання певної інформації і документів. Намагаючись гарантувати юридичну впевненість, ця інформація повинна, насамперед, уможливлувати відповіді на запити третіх осіб щодо ідентичності НУО, адреси і структури управління. Будь-яка особа, що має ділові відносини з НУО, наприклад, у випадку продажу власності чи найму на роботу, повинна могли встановити, чи організація, що розглядається, визнана як юридична особа. Подібним чином, для свого власного захисту, приватні особи повинні мати змогу перевірити, що організація, яка представляє себе як НУО і звертається за їхньою підтримкою, фактично є такою, як від неї і вимагається.

45. Процедура реєстрації не повинна встановлювати можливість державам запитувати інформацію, на яку вони не мають жодного права. Останнє, загалом, включатиме ідентичність донорів чи фінансові обставини НУО, однак може існувати потреба вимагати розкриття тих обставин, згідно до яких створено такі організації як фонди. Процедура не повинна також надавати державі виправдання за дискримінацію НУО щодо того, чи вважаються їхні цілі чи члени «прийнятними», постільки, оскільки законними є цілі і використовувані засоби.

46. Держава може призначити плату на покриття вартості обробки заяв, але плата не повинна встановлюватися в розмірі, який би переконував відмовитися від подання заяви.

47. Текст установлює принцип відносно того, що орган влади, який приймає рішення щодо заяви про правосуб'єктність, повинен бути окремим від того органу, який надає будь-яку форму суспільної підтримки. За загальним правилом, правосуб'єктність надається адміністративним органом, але в деяких країнах виконання цієї функції може бути покладено на суди.

48. Для того, щоб обмежити можливість здійснення розсуду з боку органів влади, що виносять рішення щодо заяви про правосуб'єктність, Фундаментальні принципи подають перелік підстав, за якими заяву НУО можна відхилити. Однак, перелік, викладений у параграфі 31 Фундаментальних принципів, не є вичерпним. Держави можуть в своєму законодавстві встановлювати додаткові підстави для відмови, хоча такі підстави повинні виходити із зрозумілих і об'єктивних міркувань. Відповідно до принципів, що керують прийняттям рішень адміністративними органами, також визначено, що повинен бути передбачений термін для прийняття рішення по заяві. Рішення повинно бути остаточним, і є не прийнятним, щоб правосуб'єктність, надана НУО, мала необхідність зазнавати періодичного перегляду. Однак, це не перешкоджає державам повторно вивчати питання про правосуб'єктність в разі істотних змін, внесених в статут чи діяльність НУО. Підстави для цього рішення повинні бути зазначені письмово, особливо у випадку відмови, з тим, щоб дозволити НУО подати апеляцію на нього у відповідний адміністративний орган і до суду. Відсутність рішення протягом передбаченого терміну повинно розглядатися або як відмова або як надання правосуб'єктності.

49. У державах, що ратифікували Конвенцію ETS № 124, правосуб'єктність і правоздатність, набуті НУО в одній країні-учасниці, де зареєстрована її штаб-квартира, повинні бути визнані, як належні, іншими, підлягаючи відповідності певним умовам. В інших державах від іноземних НУО може вимагатися одержання дозволу працювати в країні розташування.

50. Інформація, що надається НУО при звертанні про надання правосуб'єктності, звичайно зберігається у звіті в централізованому національному реєстрі, що, як стверджується в тексті, повинен бути доступним для громадськості. Однак, це правило щодо централізації інформації не може бути загальнозастосовним, оскільки повинно бути враховано особливості федеральних держав, де реєстрацію може бути проведено на рівні суб'єктів федерації.

51. Норма, встановлена в параграфі 42 Фундаментальних принципів призначена для того, щоб гарантувати, що статuti НУО можуть бути змінені за простою, прискореною процедурою. Схвалення повинно вимагатися тільки у випадку суттєвих питань, на кшталт назви чи цілей НУО. Процедура звичайно не повинна спричиняти зобов'язання повторного

створення організації в цілому, таким чином дозволяючи НУО розвиватися, підтримуючи деяку безперервність.

## УПРАВЛІННЯ

52. Що стосується їхньої організації і процесів прийняття рішень, НУО повинні враховувати потреби різних сторін, як внутрішньої, так і зовнішньої, як зазначено в параграфі 46. Саме тому в інтересах всіх зацікавлених, щоб НУО мали зрозумілі статuti, оскільки це той документ, що визначає структуру організації й правила діяльності.

53. Статuti повинні відповідати чинному законодавству, а також бажано, щоб вони були сумісними з будь-якими зобов'язаннями, взятими НУО *vis-à-vis* вони належать.

54. Організація НУО і процеси прийняття рішень і визначення рівнів відповідальності і підвітності повинні бути сумісними з їхніми статутами, але не повинні підлягати нагляду з боку жодної зовнішньої влади, окрім вимоги сумісності з законом, згаданого вище.

55. Це означає, що НУО незалежна у визначенні внутрішньої організації, яку бажає прийняти для досягнення своїх цілей, як визначено в статутах. Поки вона не порушує закон, зовнішні юридичні органи не повинні жодною мірою висловлюватися про ведення нею своїх внутрішніх справ. Виключення тут робиться для тих положень, які регулюють деякі типи НУО, що вимагають спеціального нагляду. Усі НУО повинні, однак, дотримуватися усіх відповідних законів, що стосується праці і соціального забезпечення, і вони не мають ніяких виключень з будь-яких вимог, що стосується членства їхніх складових органів чи щодо імміграційного права. Зокрема іноземці в правлінні чи в штаті НУО підлягають законам країни розташування щодо їхнього в'їзду, перебування і виїзду.

## ВЛАСНІСТЬ І ЗБІР КОШТІВ (ФАНДРЕЙЗІНГ)

56. Можливість НУО просити про пожертви готівкою чи іншим подібним чином є фундаментальним принципом, додатком до їхнього некомерційного характеру діяльності. Такі внески, поряд з доходами від будь-якої економічної діяльності, є життєдайними коштами НУО, для фінансування переслідуваних нею цілей. Однак, ця можливість для НУО

щодо збирання фінансування – не є абсолютною і може підлягати регулюванню з метою захисту цільової аудиторії.

57. Донори можуть бути фізичними чи юридичними особами – компаніями чи установами – і можуть бути національними чи іноземними. Взагалі, іноземне і національне фінансування повинно підлягати тим самим правилам, особливо щодо можливих використань фондів і вимоги щодо звітування.

58. Положення параграфів 51-55 призначені для того, щоб забезпечити активи НУО і гарантувати, що вони належним чином керуються.

59. Принцип, викладений у параграфі 51 не має на увазі, що на банки покладено зобов'язання надати банківське обслуговування будь-якій НУО, що вимагає його. Підлягаючи принципу недискримінації, окремі банки вільні вибрати своїх клієнтів.

60. Закон повинен дозволяти НУО визначати у своїх статутах чи рішеннях інший сумісний орган для одержання її активів у випадку її розпуску, після виплати її боргів. Це принцип гарної практики, що повинна бути заохочена. У деяких випадках положення угод, особливо щодо головних донорів, можуть вимагати повернення фондів донору у випадку розпуску НУО. Спадкоємцем може також бути держава, особливо коли не існує ніякої сумісної організації або коли цілі НУО чи її дії були визнані незаконними. Однак, це положення не повинно стати фінансовим «золотим дном» для держави.

61. Параграф 56 викладає принцип, відповідно до якого є цілком відповідним для НУО використовувати свої фонди для зарплати її персоналу і відшкодування персоналу і добровольцям витрат, понесених при діяльності на її користь, навіть, якщо використовувані фонди були отримані за допомогою суспільної підтримки.

## **СУСПІЛЬНА ПІДТРИМКА**

62. НУО іноді можуть краще, ніж держава, відповідати на певні потреби суспільства, наприклад, у питаннях здоров'я і благодійності. У результаті держави часто вирішують надавати їм підтримку у формі прямих грантів чи режиму податкових пільг.

63. Право на суспільну підтримку повинно бути засноване на зрозумілих, об'єктивних критеріях. Громадськість повинна також мати змогу



встановити, які НУО одержали підтримку і на якій підставі. Органи влади повинні також мати змогу перевіряти, які організації, що намагаються отримати підтримку чи режим податкових пільг, дійсно слугують некомерційній цілі діяльності, оскільки в деяких країнах податкові пільги надаються певним суб'єктам, застосовуючи до них статус НУО, тоді як більш відповідним для них було б заснування їх як комерційних компаній.

64. Як результат, більшість держав робить надання суспільної підтримки залежною від відповідності деяким критеріям і, насамперед, діяльності НУО відповідності цілі суспільного інтересу. У деяких державах це може спричинити визнання спеціального класифікаційного статусу як організації суспільного інтересу, що дозволяє НУО одержувати пожертви і мати податкові переваги, при забезпеченні, в той же час, захисту третіх осіб.

65. Оскільки надання суспільної підтримки залежить, значною мірою, від цілей і дій НУО, нормальним є те, що будь-які важливі зміни у цих діях чи цілях можуть призвести до перегляду, зміни і навіть припинення суспільної підтримки.

## **ПРОЗОРИСТЬ І ПІДЗВІТНІСТЬ**

66. Що стосується її діяльності і фінансового становища, НУО підзвітна безлічі сторін, і, насамперед, своїм членам. Це хороша практика, коли вона повинна представити щорічну доповідь щодо своїх рахунків і діяльності щодо них. По-друге, від НУО, що користувалася суспільною підтримкою чи режимом податкових пільг, може очікуватися звіт перед спільнотою щодо використання наданих суспільних фондів. Нарешті, донори можуть передбачити в контракті, що від НУО вимагається повідомляти щодо використання зроблених індивідуальних пожертв.

67. Однак, вимоги щодо звітування повинні бути врегульовані відповідно до інших зобов'язань, що стосуються дотримання таємності і конфіденційності. Зокрема бажання донора залишитися анонімним повинно дотримуватися. Дотримання таємності і конфіденційності, однак, не є необмеженим. У виняткових випадках загальний інтерес може виправдати доступ органів влади до приватної чи конфіденційної інформації, наприклад, для боротьби з переміщенням грошей чорного ринку. Будь-яке виключення з ділової конфіденційності чи з приватності і конфіден-

ційності донорів, жертводавців і персоналу повинно дотримуватися принципу необхідності і пропорційності.

68. Для того, щоб гарантувати об'єктивність, Фундаментальні принципи встановлюють положення, за яким НУО повинна проводити аудит своїх рахунків за допомогою особи, незалежної від його керівництва, хоча ця людина може також бути членом НУО. Згідно тенденції, яка має місце щодо маленьких комерційних компаній, маленькі НУО можуть бути звільнені від зобов'язання проведення аудиту їхніх рахунків незалежно особою.

## НАГЛЯД

69. Беручи до уваги, що попередній розділ стосувався контролю рахунків НУО і поведінки щодо цілей, визначених у їхніх статутах, цей розділ має справу з наглядом за відповідністю чинному цивільному, кримінальному і адміністративному праву.

70. Найкращими засобами гарантування етичної, відповідальної поведінки НУО є просування саморегулювання в цій галузі на національному і міжнародному рівнях. Відповідні НУО усе більше і більше відчують той факт, що успіх галузі залежить значною мірою від суспільної думки щодо їхньої ефективності й етики. Крім того, у деяких країнах кодекси поведінки часто створюються для того, щоб дозволити групам НУО у даному секторі гарантувати, що потреби сектора і виклики задовольняються і широко зрозумілі.

71. Держави, однак, мають законний інтерес у регулюванні НУО для того, щоб гарантувати дотримання прав третіх осіб, і він може, зокрема, включати дії, спрямовані на охорону репутації й економічних інтересів інших НУО. Державне втручання може також бути необхідним для захисту членів від зловживання з боку керівництва НУО, особливо проти виключень з порушенням норм організації, накладання певних несприятливих умов, чи навіть прийняття цілком нерозумних свавільних норм. Однак, у більшості випадків, відповідною формою захисту могла б бути можливість для членів подати справу до суду; взагалі не повинно бути жодної потреби по вжиттю заходів державним органом від імені членів.

72. У нагляді за діяльністю НУО адміністративні органи повинні застосувати ту ж презумпцію, яка застосовується до осіб, а саме, що за відсутністю доказів зворотного, їхні дії вважаються правомірними. Повно-

важення адміністративних органів і поліції – особливо щодо обшуку і конфіскації – і покарання, які можуть бути накладені, повинні бути сумісними з принципом пропорційності і підлягати судовому нагляду.

73. Фундаментальні принципи визначають, що розпуск НУО – кінцеве покарання – повинен використовуватися тільки в крайньому випадку. Такі справи повинні бути надзвичайно рідкісними, і потрібно довести, що є дуже вагома підстава для вживання заходів цього виду. Хоча обґрунтованість цього засобу може видаватися виправданою, він повинен, у свою чергу, також підлягати ефективному судовому розгляду.

## **ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ**

74. Принципи, встановлені під цим заголовком, – самостійний наслідок правосуб'єктності НУО. НУО існує окремо від його членів і засновників, і вона сама відповідальна за борги і зобов'язання, набуті від її імені, за виключенням випадків неправомірного поведіння чи недбалого ставлення до обов'язків з боку членів персоналу чи керівництва. В останніх випадках НУО чи інші потерпілі повинні мати змогу вчинити судовий позов проти відповідальної особи для того, щоб одержати компенсацію за спричинені збитки.

## **СТОСУНКИ З УРЯДОВИМИ ОРГАНАМИ**

75. Хоча НУО і державні органи влади іноді мають неоднозначне ставлення до діалогу, він є в їхніх спільних інтересах для створення механізму для діалогу і консультації, оскільки вони переслідують загальну ціль знайти розв'язання суспільних проблем і задоволення потреб його членів. Консультація може мати місце на національному, місцевому чи галузевому рівні і може бути особливо корисна під час складання законопроектів.

*Переклав з англійської*

*Р. Тополевський*

# **ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СТАТУС НАРОДНОГО ПРАВОЗАХИСНИКА»**

**Автори законопроекту Олег Марцеляк і Всеволод Речицький,  
конституційний експерт ХПГ (жовтень 1996)**

## **ГЛАВА 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**

### **Стаття 1**

Народний Правозахисник є вищою незалежною публічною посадовою особою, діяльність якої спрямована на утвердження й захист прав і свобод людини, а також на громадський контроль за впровадженням режиму їх гарантування державними органами і посадовими особами України.

### **Стаття 2**

Повноваження Народного Правозахисника та організаційні засади його діяльності визначаються Конституцією України і цим Законом та гарантуються іншими нормативними актами України.

У встановленому порядку та в межах своєї компетенції Народний Правозахисник керується також принципами і нормами міжнародного права, міжнародними угодами стосовно забезпечення прав і свобод людини, які діють в Україні.

### **Стаття 3**

При здійсненні своїх повноважень Народний Правозахисник забезпечує права і свободи людини незалежно від її раси, статі, громадянства, етнічного та соціального походження, майнового та іншого стану, посади, роду і характеру занять, місця проживання, мови, релігії, політичних та інших переконань.

### **Стаття 4**

Народний Правозахисник є незалежною інституцією, отже, будь-яке незаконне втручання органів державної влади і самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій

(рухів) та їх представників у його діяльність з метою вплинути в своїх інтересах на рішення, які він приймає, забороняється.

#### **Стаття 5**

Діяльність Народного Правозахисника є відкритою для громадськості.

#### **Стаття 6**

Народний Правозахисник організує та очолює автономну систему неурядових органів контролю за забезпеченням прав і свобод людини, яка включає Національне Бюро з прав та свобод людини, представників Народного Правозахисника в автономній республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі.

### **ГЛАВА 2. ОБРАННЯ НАРОДНОГО ПРАВОЗАХИСНИКА**

#### **Стаття 7**

На посаду Народного Правозахисника на альтернативній або безальтернативній основі та за попередньою рекомендацією спілки національних правозахисних організацій України обирається громадянин України, праводієдатний в повному обсязі, не молодший тридцяти років, наділений високими моральними якостями, досвідчений та компетентний в ділянці захисту прав і свобод людини.

#### **Стаття 8**

Народний Правозахисник обирається терміном на шість років. Одна й та сама особа не може бути обраною на цю посаду більше, як на два терміни.

#### **Стаття 9**

На підставі рекомендацій, зазначених в ст. 8 Закону, Народний Правозахисник обирається на свою посаду Верховною Радою України за безпосереднім спільним поданням від більшості її депутатських фракцій простою більшістю голосів від конституційної кількості депутатів Верховної Ради України таємним голосуванням.

Подання депутатської фракції може передбачати як одну, так і більше, ніж одну, кандидатуру на цю посаду.

#### **Стаття 10**

В разі необрання Народного Правозахисника на протязі місяця з дня голосування, більшість депутатських фракцій повторно подає кандидатуру для обрання на посаду Народного Правозахисника.

Повторне голосування по обранню Народного Правозахисника проводиться в порядку, передбаченому ст.9 цього Закону.

### **Стаття 11**

Народний Правозахисник, вступаючи на посаду, приносить присягу такого змісту: «Вступаючи на посаду Народного Правозахисника, урочисто присягаю народу України чесно і сумлінно виконувати свої обов'язки, вбачати в людині, її правах і свободах найбільшу громадську цінність і всіма наданими мені засобами, керуючись Конституцією і законами України та голосом власного сумління неухильно стояти на сторожі прав і свобод людини».

Приведення до присяги проводиться Головою Верховної Ради України на пленарному засіданні Верховної Ради України.

### **Стаття 12**

Повноваження Народного Правозахисника починаються з дня принесення присяги і закінчуються з моменту принесення присяги наступним Народним Правозахисником.

### **Стаття 13**

Народний Правозахисник може бути народним депутатом України, займатися викладацькою або науковою діяльністю у вільний від роботи час.

### **Стаття 14**

Народний Правозахисник користується правом недоторканності в тому ж обсязі, що й народний депутат України.

### **Стаття 15**

Достроково повноваження Народного Правозахисника можуть бути припинені в разі:

- 1) подання заяви Народним Правозахисником про добровільне складання своїх повноважень;
- 2) смерті Народного Правозахисника;
- 3) коли він на тривалий час—більше шести місяців підряд – стає неспроможним виконувати свої обов'язки внаслідок хвороби, каліцтва або занепаду сил;
- 4) вступу в законну силу обвинувального вироку суду щодо нього.

### **Стаття 16**

По закінченню виконання своїх обов'язків Народний Правозахисник має право повернутися на посаду, яку він обіймав попередньо, а в разі, коли це неможливо, отримати запропоноване йому призначення на іншу рівноцінну посаду, яка його задовольняє.

## **ГЛАВА 3. ПОВНОВАЖЕННЯ НАРОДНОГО ПРАВОЗАХИСНИКА**

### **Стаття 17**

Народний Правозахисник розглядає скарги фізичних та юридичних осіб на порушення чи неналежне дотримання прав і свобод людини в діяльності (бездіяльності) будь-яких державних органів та їх посадових осіб.

Народний Правозахисник розглядає скарги щодо ^порушення прав і свобод людини, передбачених Конституцією України, нормативними актами України та міжнародними угодами, які чинні в Україні.

### **Стаття 18**

Форми та методи роботи при розгляді скарги визначаються Народним Правозахисником. Він уповноважений:

- а) впровадити громадське слідство за скаргою;
- б) направити скаргу компетентному органу або посадовій особі для вирішення по суті;
- в) здійснити інші дії, передбачені цим Законом. Народний Правозахисник зобов'язаний запровадити громадське слідство за скаргою, якщо у особи відсутні інші правові механізми захисту своїх прав і свобод.

### **Стаття 19**

Народний Правозахисник не впроваджує громадського слідства та не розглядає скарги на дії та рішення, передбачені компетенцією Верховної Ради України, Президента України, Конституційного Суду України та скарги у справах, щодо яких уже прийнято рішення Верховним Судом України, за винятком випадків, які передбачають можливість подальшого звернення до міжнародних (Європейських) органів захисту прав і свобод людини.

### **Стаття 20**

Народний Правозахисник розглядає передбачені його компетенцією скарги, які подаються йому через депутатів Верховної Ради України, Президентом України, всеукраїнськими правозахисними організаціями та представниками Народного Правозахисника в областях, містах Києві та Севастополі.

### **Стаття 21**

Скарга Народному Правозахисникові подається в письмовій, довільній формі і повинна включати дані про подавця, предмет справи, назву органу та посадової особи, чії дії (бездіяльність) оскаржуються.



## **Стаття 22**

Скарга подається Народному Правозахисникові не пізніше року з моменту, коли подавцю стало відомо про порушення прав і свобод людини і не пізніше трьох років з дня порушення прав і свобод людини. По закінченні цього терміну Народний Правозахисник може прийняти скаргу до розгляду, якщо особисто вважає за потрібне розглянути її.

## **Стаття 23**

Народний Правозахисник приймає до розгляду скарги, коли вважає, що його особисті зусилля призведуть до відновлення порушених прав і свобод людини, допоможуть запобігти незаконній діяльності державних органів і посадових осіб України, або припинити таку діяльність.

## **Стаття 24**

За подання скарги Народному Правозахисникові державне мито не стягується.

## **Стаття 25**

Народний Правозахисник може впровадити громадське слідство з особистої ініціативи на основі повідомлень у засобах масової інформації про випадки суттєвого порушення прав і свобод людини, а також для захисту прав і свобод осіб розумове ослаблених, похилого віку, з фізичними вадами, неповнолітніх, а також інших осіб, які неспроможні самостійно використати правові засоби для захисту своїх прав і свобод.

## **Стаття 26**

Народний Правозахисник впроваджує громадське слідство щодо перевірки законності, а також об'єктивності і справедливості в діях (бездіяльності) державних органів, органів самоврядування та їх посадових осіб стосовно забезпечення ними прав і свобод людини.

## **Стаття 27**

Розглядаючи скарги осіб та впроваджуючи громадське слідство за особистою ініціативою, Народний Правозахисник має повноваження:

а) вимагати від органів державної влади та самоврядування, установ, підприємств, організацій, посадових осіб, об'єднань громадян будь-які документи та іншу інформацію, що стосуються встановлення істини по скарзі, а також заслуховувати з цих питань відповідальних посадових осіб. Надання Народному Правозахисникові інформації, яка містить державну чи будь-яку іншу, що охороняється законом, таємницю, здійснюється в порядку визначеному законом;

б) безперешкодно відвідувати будь-які державні органи, органи самоврядування й установи з метою перевірки необхідних даних, зустрічей з відповідальними особами або вивчення службових справ та іншої документації;

в) бути присутнім в судових засіданнях та засіданнях будь-яких державних органів влади та органів самоврядування і мати доступ до протоколів засідань цих органів, включно з правом знімати копії з них;

г) запрошувати або відвідувати посадових осіб державних органів та органів самоврядування, а також громадян й одержувати від них усні або письмові пояснення з питань, які потребують відповіді у справі, пов'язаній із забезпеченням прав і свобод людини.

д) давати, в разі необхідності, відповідним органам, службовим особам або фахівцям особисті доручення про проведення ревізій фінансово-господарської діяльності, а також про проведення необхідних експертиз в межах бюджетних витрат Національного Бюро, передбачених для такої мети;

е) впроваджувати громадське слідство у справах порушення прав і свобод людини, а також подавати клопотання про виконання окремих доручень у цих справах органам прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки України.

## **Стаття 28**

Термін розгляду скарг фізичних осіб Народним Правозахисником не повинен перевищувати трьох місяців.

## **Стаття 29**

Закінчивши розгляд скарги, Народний Правозахисник приймає рішення, яке надсилається особі (органу), які подали скаргу, особі, чії права або свободи були порушені, посадовій особі, яка є відповідальною за порушення прав та свобод людини, а також керівникові відповідної установи для впровадження необхідних заходів.

## **Стаття 30**

При наявності порушень прав і свобод людини Народний Правозахисник своїм рішенням має повноваження:

1) вказувати на недоліки, припущені посадовими особами, робити їм попередження, пропонувати усунути наявні порушення прав і свобод людини, передавати до вищих щодо них органів та посадових осіб матеріали стосовно порушень прав і свобод людини для впровадження необхідних заходів;

2) ставити перед керівниками міністерств, відомств, державних установ, правоохоронних органів,

органів самоврядування, підприємств та організацій незалежно від форм власності питання про скасування актів службових осіб, якими порушуються права і свободи людини;

3) призупиняти на десятиденний термін вочевидь незаконні дії посадових осіб (за винятком вказаних в ст.22 Закону), якщо вони можуть завдати істотної шкоди правам і свободам людини, негайно повідомивши про це їх вищих керівників для вжиття ними належних заходів;

4) ставити перед вищими щодо посадової особи, яка припустилась порушень прав і свобод людини, органами питання про стягнення, передбачені діючим законодавством про працю, статутами та іншими актами (постанова Народного Правозахисника в такому випадку вимагає, щоб посадова особа або орган в десятиденний термін відреагували на неї, повідомивши про впроваджені ними заходи Народного Правозахисника);

5) ставити питання про усунення з посад посадових осіб, які припустились неодноразового або грубого порушення прав і свобод людини;

6) оголошувати, з повідомленням про це в засобах масової інформації, громадянський осуд посадовим особам, які припустились порушень прав і свобод людини, а також посадовим особам, які не відреагували належним чином на звернення Народного Правозахисника до них, або не застосували до винних в порушенні прав і свобод людини необхідних заходів;

7) направляти у відповідних випадках звернення прокуророві, в якому, засвідчивши факт невиконання посадовою особою рекомендацій щодо відновлення порушених прав і свобод людини, вимагати вжиття заходів, передбачених Законом України «Про прокуратуру»;

8) звертатися в суд з позовом заявою щодо захисту прав і свобод людини, якщо ці права і свободи порушені діями державних органів, органів самоврядування, їх посадовими особами, а також приймати участь в судовому процесі з цього приводу;

9) надсилати в органи прокуратури та інші правоохоронні органи матеріали про факти, які були виявлені в ході слідства і які тягнуть кримінальну, адміністративну та іншу юридичну відповідальність—для вжиття передбачених законодавством України заходів;

10) звертатися в передбачені законом інстанції з рекомендаціями щодо перевірки судових рішень при наявності даних, що в ході судового розгляду мали місце суттєві порушення прав і свобод людини, які вплинули на прийняте судові рішення, що вже набуло законної сили.

### **Стаття 31**

Орган або посадова особа, одержавши рішення Народного Правозахисника, на підставі результатів впровадженого ним громадського слідства, зобов'язані в місячний термін розглянути його рекомендації і дати

письмову відповідь щодо прийнятих ними заходів для відновлення порушених прав і свобод людини, або ж обґрунтувати причини невиконання його рекомендацій.

### **Стаття 32**

Рекомендації Народного Правозахисника, прийняті ним на підставі розгляду скарг громадян та за результатами впровадженого Народним Правозахисником громадського слідства, не оскаржуються в межах національної правоохоронної системи. Однак вони можуть бути предметом розгляду в комісіях Верховної Ради України та на її пленарному засіданні.

### **Стаття 33**

За результатами розгляду скарг та проведених розслідувань з особистої ініціативи, а також вивчення та аналізу інших джерел інформації щодо порушення прав і свобод людини, Народний Правозахисник уповноважений:

1) пропонувати державним органам, органам самоврядування, їх посадовим особам, оцінки та висновки загального характеру, спрямовані на забезпечення реальної охорони прав і свобод людини та удосконалення процедур їх забезпечення;

2) подавати клопотання до Конституційного Суду України щодо перевірки конституційності окремих нормативних актів України та їх відповідності міжнародним угодам про права і свободи людини, офіційно визнаних Україною;

3) направляти подання до Верховної Ради України щодо автентичного тлумачення нею законів або їх окремих положень;

4) вносити обґрунтовані пропозиції до Верховного Суду України про прийняття постанов або ухвал, які мали б на меті роз'яснення юридичних положень, стосовно яких часто виникають сумніви, або застосування яких викликає суттєві розбіжності у винесених судами вироків або прийнятих рішеннях;

5) направляти державним органам, органам самоврядування та їх посадовим особам звернення з приводу стану і належного виконання ними своїх повноважень щодо прав і свобод людини, а також пропозиції щодо прийняття ними у зв'язку з цим відповідних заходів;

6) надсилати органам державної влади та органам самоврядування, їх посадовим особам на загальнодержавному і на місцевому рівнях, свої пропозиції щодо зміни застарілих звичних критеріїв, які застосовуються при виконанні окремих нормативних актів або їх положень.

#### **Стаття 34**

Народний Правозахисник наділений правом законодавчої ініціативи, він може подавати на розгляд Верховній Раді України проекти законодавчих актів, які пропонують змінити діюче законодавство або доповнити його в інтересах забезпечення прав і свобод людини.

#### **Стаття 35**

Народний Правозахисник не менше, ніж раз на рік, не пізніше місяця до закінчення календарного року, представляє Верховній Раді України звіт про свою діяльність, в якому дає загальні оцінки, висновки і рекомендації, що стосуються забезпечення прав і свобод людини в Україні, а також вносить свої пропозиції щодо поліпшення ситуації, яка склалася в цій ділянці. Доповідь Народного Правозахисника повинна транслюватися аудіовізуальними засобами на просторі України. Частина доповіді, яка містить інформацію про державну таємницю або інші відомості, таємниця яких охороняється законом, заслуховуються на закритій частині пленарного засідання.

З окремих питань забезпечення прав і свобод людини Народний Правозахисник може направляти до Верховної Ради України спеціальні доповіді. Доповіді Народного Правозахисника підлягають обов'язковому оприлюдненню в загальнонаціональних засобах масової інформації.

#### **Стаття 36**

Державні посадові особи всіх рівнів та посадові особи органів самоврядування, керівники підприємств, установ, організацій всіх форм власності, правоохоронні органи та органи правосуддя зобов'язані співпрацювати з Народним Правозахисником в галузі забезпечення прав і свобод людини в Україні.

#### **Стаття 37**

Всі посадові особи зобов'язані подавати Народному Правозахисникові на його вимогу необхідні йому матеріали, документи, інформацію, а також пояснення стосовно юридичної та іншої мотивації своїх дій або рішень для всебічного, повного та неупередженого слідства по справі.

Матеріали, документи та інформація і пояснення, які вимагає Народний Правозахисник, мають бути подані йому не пізніше двох тижнів з моменту відправлення запиту. В окремих випадках, за погодженням з Народним Правозахисником, цей термін може бути продовжений ще на два тижні.

#### **Стаття 38**

Ігнорування запитів Народного Правозахисника щодо надання йому матеріалів, документів та інформації або пояснень посадовими особами

розцінюються як адміністративне правопорушення, а у випадку дій, які передбачені КК України, як кримінальний злочин.

#### **ГЛАВА 4. НАЦІОНАЛЬНЕ БЮРО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ, ПРЕДСТАВНИКИ НАРОДНОГО ПРАВОЗАХИСНИКА НА МІСЦЯХ**

##### **Стаття 39**

Для здійснення своїх повноважень Народний Правозахисник організує під своїм керівництвом Національне бюро захисту прав і свобод людини, яке є самостійною структурою громадянського суспільства в Україні. Він також призначає своїх представників в областях, містах Києві та Севастополі, автономній республіці Крим (де кандидатура такого представника підлягає затвердженню парламентом республіки Крим).

##### **Стаття 40**

Народний Правозахисник призначає свого заступника, якому вправі делегувати свої повноваження, крім права приймати остаточне рішення у справі, а також направляти Верховній Раді України щорічний звіт.

##### **Стаття 41**

Як керівник Національного Бюро, Народний Правозахисник:

- в межах бюджету Бюро самостійно визначає структуру і склад Бюро;
- вирішує питання працевлаштування, переведень та звільнень працівників Бюро у відповідності з законодавством України;
- розробляє «Положення» про Національне Бюро;
- вирішує інші питання організації роботи Бюро. З питань роботи Бюро Народний Правозахисник видає розпорядження.

##### **Стаття 42**

Представники Народного Правозахисника призначаються ним із числа осіб, які проживають в даній місцевості, володіють досвідом правозахисної діяльності і користуються високим громадським авторитетом.

##### **Стаття 43**

Представники Народного Правозахисника працюють на постійній основі. Вони підзвітні Народному Правозахисникові, виконують його доручення. Представники Народного Правозахисника співпрацюють з правозахисними організаціями, оцінюють стан дотримання прав і свобод людини на підвідомчій їм території, виявляють порушення прав і свобод людини, доповідають про них Народному Правозахисникові, в окремих

випадках подають йому скарги фізичних та юридичних осіб щодо порушень прав і свобод людини.

#### **Стаття 44**

Повноваження представників не закінчуються разом із закінченням повноважень Народного Правозахисника. Але вони можуть бути звільнені із своїх посад новообраним Народним Правозахисником.

#### **Стаття 45**

Оплата праці та її розмір щодо Народного Правозахисника здійснюються та визначаються в порядку, встановленому законодавством України для народних депутатів України. Витрати на утримання Національного Бюро захисту прав і свобод людини в Україні та представників Народного Правозахисника в областях визначаються окремим рядком в Державному бюджеті України і не можуть бути змінені протягом бюджетного року, за винятком, коли до іншого спонукатиме інфляція національної грошової одиниці.

#### **Стаття 46**

Працівникам Національного Бюро і представникам Народного Правозахисника видаються особисті посвідчення.

#### **Стаття 47**

При Народному Правозахисникові на добровільних, громадських засадах створюється Експертна рада з осіб, які володіють фаховими знаннями в галузі захисту прав і свобод людини для надання консультативної допомоги. Персональний склад Експертної ради визначається Народним Правозахисником.

#### **Стаття 48**

З метою проведення спеціальних досліджень Народний Правозахисник вправі запрошувати до співпраці окремих фахівців на договірній основі.

## ГЛАВА 5. ЗАКЛЮЧНІ ПОЛОЖЕННЯ

### **Стаття 49**

Національне Бюро захисту прав і свобод людини в Україні є юридичною особою, має свій самостійний баланс, банківський грошовий (в тому числі в іноземній валюті) рахунок, печатку, бланки із своєю назвою.

### **Стаття 50**

Фінансова звітність Національного Бюро подається в порядку встановленому законодавством для неурядових громадських організацій, діяльність яких не скерована на одержання прибутку.



## **ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К МОДЕЛЬНОМУ ПРОЕКТУ ЗАКОНА УКРАИНЫ «О ГРАЖДАНСКОМ (ОБЩЕСТВЕННОМ) КОНТРОЛЕ ЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ»**

**Автор законопроекта Всеволод Речицкий,  
конституционный эксперт ХПГ (май 1998 г.)**

1. Закон Украины «О гражданском (общественном) контроле за государственной деятельностью» является характерным следствием политической ситуации в посттоталитарной Украине и отражает убежденность людей в том, что наибольшую политическую опасность для человечества в XX в. представляла бесконтрольная власть сверхдержав, которым в первой половине этого столетия удалось присвоить большую часть интеллектуальных, энергетических и материальных ресурсов гражданского общества в Восточной и Центральной Европе.

Именно опыт и уроки авторитаризма подвигли современные посттоталитарные страны на принятие существенно обновленных конституций, реформу избирательных систем, возрождение многопартийности и т.п. Вместе с тем, даже в современных западных демократиях ключевым элементом и гарантом демократии остается способность граждан получать информацию и контролировать свое правительство.

Только хорошо осведомленная общественность может сознательно исполнять свои обязанности по формированию политических направлений и регулированию деятельности органов власти. Если деятельность правительства, исполнительной власти покрыта тайной, указанные цели теряют всякий смысл.

Особенностью существующей ситуации в данной области в Украине стало то, что тут не произошло радикального обновления политических элит, не была введена люстрация, ценности аппарата, бюрократии в целом ряде политических ситуаций оказались слишком сильными, а общественная активность, соответственно, подорванной.

Ставка на сильную исполнительную (президентскую) власть себя не оправдала, правительственные структуры оказались малоподвижными, не поспевающими за быстрым развитием событий. Патернализм допол-

нился информационным кризисом, прямым диктатом исполнительных структур над обществом, финансовым и экономическим вымогательством бюрократии. Все это включило в повестку дня необходимость произвести переоценку демократического потенциала правовой системы Украины и заставило признать, что конституционная реформа была лишь началом более основательных политико-правовых мер.

Таковы общеполитические факторы разработки данного Закона. Вместе с ними нужно констатировать наличие более конкретных стимулов предложенных изменений. Прежде всего, речь идет об украинской ситуации лишь формально контролируемой населением исполнительной власти, об административном произволе на местах, чиновничьем диктате и массовых злоупотреблениях служебным положением в Украине.

Вполне понятно, что для пресечения злоупотреблений и коррупции одного закона недостаточно. Однако закон об общественном контроле за деятельностью государственной исполнительной власти необходим. Его цель – четко очертить прогрессивные идеи украинского политического возрождения, наметить стратегию правовых и организационных мер в русле политики признания ценностей автономной личности, самоуправления, инициативы на местах и демократии на деле.

2. Модельный проект Закона построен как многослойный комплексный документ. Он состоит из шести глав и приблизительно шестидесяти статей, связанных общей идеей первичности народного суверенитета по отношению к суверенитету государственному.

Первая глава закона определяет основы общественного контроля за государственной деятельностью. В ней дано определение общественного контроля, указываются его предмет, субъекты, а также основные принципы. В Законе подчеркивается, что все члены гражданского общества в Украине свободны в своем политическом выборе, из чего следует уважение каждым свободы других и свободный доступ каждого к контролю за политикой Украинского государства, Президента Украины, Кабинета Министров Украины, всех остальных государственных органов и должностных лиц как в центре, так и на местах.

3. Глава вторая Закона посвящена принципам информационных отношений между общественностью и структурами государственной исполнительной власти. В этой части Закон исходит из презумпции, что свободное и быстрое развитие общества происходит только при условии неограниченного общественного дискурса по поводу главных проблем современности. Такой дискурс должен быть критическим прежде всего по отношению к исполнительной власти, а потому нуждается в гарантиях от принудительного вмешательства в него государства и его агентов. Ведь только общество имеет право решать, какие именно задачи и когда

нужно ставить перед государством и его органами, должностными лицами, а не наоборот.

Закон исходит также из идеи о том, что именно государственные исполнительные структуры сегодня представляют собой наибольшую потенциальную опасность для свободы информационного обмена, доступа граждан к информации о деятельности государства вообще. Закон ограничивает случаи возможного засекречивания информации государством, запрещает принудительное изъятие государственными органами информационных ресурсов гражданского общества и частных лиц. Закон содержит статью о запрете произвольного уничтожения информации органами государственной исполнительной власти, а также статью о гарантиях опубликования информации критического по отношению к государственной исполнительной власти и ее должностным лицам содержания.

4. Поскольку общественный контроль за государственной деятельностью по основным видам подразделяется в Законе на парламентский и внепарламентский, то третья глава Закона посвящена исключительно парламентским формам контроля за деятельностью структур исполнительной власти. К субъектам парламентского контроля за государственной исполнительной властью Закон относит Верховную Раду Украины в целом, ее комитеты и комиссии, депутатские группы и фракции, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, а также отдельных народных депутатов Украины.

В случаях, когда действующее законодательство Украины уже содержит в себе специальные нормативно-правовые акты о статусе и компетенции указанных субъектов, Закон ограничивается необходимым количеством бланкетных норм (о комитетах, Уполномоченном по правам человека, народных депутатах). Там же, где конкретизирующее законодательство отсутствует, данная глава Закона содержит необходимый перечень контрольных полномочий субъектов парламентского контроля. Характерной особенностью этой части Закона является перечень гарантий контрольных полномочий Верховной Рады Украины в целом, а также специальных прав временных следственных (контрольных) комиссий, депутатских групп (фракций) Верховной Рады, сопровождающихся необходимыми правовыми гарантиями.

В отдельных статьях Закона определено, что парламентскому контролю подлежат не только исполнительные структуры власти, силовые министерства и ведомства, но и деятельность Президента Украины как в мирное время, так и в условиях чрезвычайного или военного положения. Закон не разрешает вводить какие бы то ни было дискреционные полномочия должностных лиц государственной исполнительной власти всех категорий, а также устанавливает дополнительные гарантии свободы

слова при осуществлении контроля за государственной исполнительной властью в Украинском парламенте. Фактически Закон исходит из того принципа, что свобода слова в парламентских стенах должна быть неограниченной.

5. Глава четвертая Закона посвящена основным формам внепарламентского контроля за деятельностью государственной исполнительной власти. Среди субъектов данного вида контроля Закон называет политические партии, общественно-политические движения, общественные правозащитные организации, другие объединения граждан, а также граждан и иных лиц, проживающих в Украине.

В данной главе Закона подчеркиваются сущность и основные признаки контроля партий за деятельностью государственной исполнительной власти, ее органов и должностных лиц, а также указывается на особенности контроля за деятельностью исполнительных структур со стороны общественно-политических движений. Главную же структурную часть данной главы образуют статьи, посвященные основам, предмету, правам и процедуре контроля общественных правозащитных организаций за деятельностью органов и должностных лиц государственной исполнительной власти.

Нужно отметить, что данный структурный раздел Закона является очевидной новеллой в украинском законодательстве. Ведь правозащитные организации в Украине существуют давно, опыт работы у них значителен, они имеют широкие внутренние и международные связи. При этом их статус и контрольные в отношении органов государственной исполнительной власти права до последнего времени нигде в законодательных актах и официальных документах не признавались и не обеспечивались. Если не считать беглого упоминания об этих организациях в Законе Украины «Об обращении граждан», нормативное обеспечение контрольной и вообще любой другой деятельности общественных правозащитных организаций в Украине отсутствует.

Это недопустимо, ведь правозащитные организации – уникальный политический продукт посттоталитарных стран, воплощение в них живого гражданского начала. Не только в Украине, но и в странах Восточной и Центральной Европы эти организации занимают ведущее место в сдерживании государственной бюрократической экспансии, обеспечении режима соблюдения органами государственной исполнительной власти и их должностными лицами гражданских прав и свобод, гарантировании гражданского мира и согласия в целом.

В Законе правозащитные организации толкуются как объединения граждан, которые «профессионально» обладают общей контрольной компетенцией. Именно поэтому контрольные права правозащитных ор-

ганизаций общего характера определяются и гарантируются данным Законом. Что же касается более конкретных специальных прав этих организаций в их отношениях с Прокуратурой Украины, органами МВД и Службой безопасности Украины, администрациями исправительно-трудовых учреждений, армией, то они должны предусматриваться в специальном законодательстве, вплоть до внесения соответствующих изменений в Уголовно-процессуальный и другие кодексы Украины.

6. Четвертая глава Закона предусматривает внедрение таких институтов, как «общественное следствие» правозащитных организаций, отдельно регламентирует общее содержание их заключений и публичных обращений. Завершают Закон главы пятая и шестая, в которых представлена инкорпорация существующих в Украине, но рассредоточенных по разным нормативным актам контрольных полномочий органов местного самоуправления в отношении государственной исполнительной власти. Закон указывает основные формы подобного контроля, перечисляет основные права органов местного самоуправления в этой сфере.

Заключительные статьи Закона посвящены непосредственному контролю граждан и других лиц, проживающих в Украине, за деятельностью государственных органов и должностных лиц. В этой заключительной части Закон указывает на наиболее важные в Украине формы прямого контроля граждан за деятельностью государства, а также содержит необходимые процессуальные гарантии подобного контроля.

# **ЗАКОН УКРАИНЫ «О ГРАЖДАНСКОМ (ОБЩЕСТВЕННОМ) КОНТРОЛЕ ЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ»**

**(модельный проект)**

*Целью настоящего Закона является обеспечение неотъемлемых конституционных и иных предусмотренных международными договорами, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, прав и свобод человека, подчинение политики Украинского государства, деятельности его органов и должностных лиц интересам гражданского общества, установление эффективного общественного контроля за осуществлением государством своих конституционных функций.*

## **РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

**Статья 1.** Понятие общественного контроля за государственной деятельностью

Общественным контролем за государственной деятельностью в соответствии с настоящим Законом признается проверка, а также надзор с целью проверки государственной деятельности, которые осуществляются Верховной Радой Украины, ее органами, народными депутатами Украины, объединениями граждан и отдельными лицами с целью защиты прав и свобод человека, подчинения политики государства, деятельности его органов и должностных лиц интересам общества в Украине.

**Статья 2.** Понятие государственной деятельности

Государственной деятельностью в соответствии с настоящим Законом признается осуществление внутренней и внешней политики Украинским государством в целом, деятельность каждой из конституционных ветвей государственной власти, а также всех государственных органов и должностных лиц в Украине.

Не считается государственной деятельностью производственная или иная, непосредственно направленная на получение прибыли, деятель-

ность государственных, а также с государственной долей в собственности, учреждений, предприятий и организаций.

### **Статья 3. Понятие гражданского общества**

Гражданским обществом в соответствии с настоящим Законом признается структурированное самоуправляющееся негосударственное звено Украинского народа. Гражданское общество является доминирующим фактором общественного прогресса, оно имеет принципиальное верховенство над государством.

Гражданское общество не является ассоциацией, основанной на коллективном интересе. Все его члены свободны в своем жизненном выборе, что предусматривает уважение каждым свободы других и равный доступ каждого к контролю за политикой Украинского государства, деятельностью его органов и должностных лиц.

### **Статья 4. Принципы взаимоотношений гражданского общества и государства**

Интересы гражданского общества являются приоритетными по отношению к интересам Украинского государства.

Политика Украинского государства, деятельность его органов и должностных лиц является открытой для общественного контроля.

Жизнь гражданского общества в Украине основывается на приоритете свободы.

Политика Украинского государства основывается на приоритетах гражданского мира, безопасности и стабильности.

Свобода жизненного выбора является главным принципом жизнедеятельности гражданского общества в Украине. Для этого каждому гарантируется осуществление всей полноты принадлежащих ему прав и свобод.

Обязанность действовать исключительно в пределах законных полномочий является основным следствием политической свободы народа для государственных органов и должностных лиц.

Общественный прогресс в Украине основывается на принципах политического, экономического и идеологического плюрализма, государственные должностные лица не могут выступать арбитрами в области общественных интеллектуальных проектов и идей.

Любая государственная экспертиза общественных интеллектуальных проектов не может признаваться окончательной. Императивное вмешательство государства в сферу науки, культуры, религии или искусства запрещается.

Право определять и изменять характер и принципы политических отношений гражданского общества и государства принадлежит народу и

не может быть узурпировано государством, его органами и должностными лицами.



**Статья 5.** Правовые гарантии общественного контроля за государственной деятельностью

Контрольные в отношении государственной деятельности полномочия высших представительных органов, политических партий, правозащитных организаций, местного самоуправления, иных объединений граждан признаются и гарантируются Конституцией и законами Украины.

Граждане Украины осуществляют контроль за государственной деятельностью на основе всего объема принадлежащих им политических прав и свобод.

Гарантии контроля граждан Украины за государственной деятельностью устанавливаются Конституцией Украины, Законом Украины «Об обращениях граждан», настоящим Законом, другими законами Украины, а также международными договорами, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины.

Иностранцы граждане и лица без гражданства осуществляют контроль за государственной деятельностью на основании Конституции Украины, Закона Украины «О правовом статусе иностранцев», Закона Украины «О беженцах», настоящего Закона, а также международных договоров, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины.

**Статья 6.** Запрет политической диктатуры

Общественные решения, принятые на референдуме или иным конституционным демократическим путем, не могут отменяться государством, его органами и должностными лицами.

Диктатура государства, его органов и должностных лиц по отношению к гражданскому обществу и его членам является противоправной. Не считается диктатурой временный режим военного или чрезвычайного положения, установленный на законных основаниях соответствующими субъектами в пределах их законных полномочий.

Установление военного или чрезвычайного положения без законных оснований, ненадлежащими субъектами, с превышением законных полномочий или с нарушением установленных законом сроков действия является актом политической диктатуры.

**Статья 7.** Формы общественного контроля за государственной деятельностью

Общественный контроль за государственной деятельностью осуществляется в парламентских и внепарламентских формах на основании Конституции и законов Украины.

Парламентский контроль за государственной деятельностью осуществляется Верховной Радой Украины, ее комитетами и комиссиями,

Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека, депутатскими группами (фракциями) и народными депутатами Украины.

Внепарламентский контроль за государственной деятельностью осуществляется объединениями граждан, гражданами Украины, а также иностранными гражданами и лицами без гражданства, проживающими в Украине.

## **РАЗДЕЛ II. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ОТНОШЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА**

### **Статья 8. Понятие информации и новой информации**

Информацией в соответствии с настоящим Законом считаются сведения о событиях и явлениях, происходящих или имеющих место в обществе, государстве и окружающей природной среде.

Новой информацией в соответствии с настоящим Законом считаются сведения о событиях и явлениях в обществе, государстве и окружающей природной среде, содержание которых не может быть заранее определено или предсказано субъектами информационных отношений.

**Статья 9.** Информация, получение которой относится к исключительным функциям государства

Информацией, получение, использование и хранение которой относится к исключительным функциям государства в соответствии с настоящим Законом считаются сведения, которые предоставляются Президенту Украины и органам государственной исполнительной власти Службой безопасности Украины, Министерством внутренних дел Украины, Министерством иностранных дел Украины, органами военной разведки и контрразведки, а также другими специальными государственными органами.

По своему содержанию эта информации может быть открытой или отнесенной к «Своду сведений, составляющих государственную тайну Украины (ССГТ)».

Не может считаться таковой информация, поступающая к Президенту Украины и органам государственной исполнительной власти от общественных (отечественных и зарубежных) или иных частных источников.

**Статья 10.** Основы информационных отношений гражданского общества и государства

Информация о деятельности Украинского государства, его органов и должностных лиц является открытой для общественности.

Информационные отношения гражданского общества и государства основываются на признании следующих положений:

1) гражданскому обществу принадлежит приоритет перед государством в получении новой информации любого содержания, за исключением информации, получение, использование и хранение которой относится к исключительным функциям государства;

2) любые государственные ограничения новой информации, получение, использование и хранение которой не относится к исключительным функциям государства, запрещается;

3) ограничения государством распространения в обществе информации, получение, использование и хранение которой не относится к исключительным функциям государства, возможно только в отношении информации с заранее известным или предсказуемым содержанием;

4) ограничение государством получения, распространения, использования и хранения информации с заранее известным или предсказуемым содержанием может осуществляться исключительно на основании закона;

5) запрещается ограничение государством получения, распространения, использования и хранения в обществе информации мировоззренческого, религиозного, философского, научного или художественного содержания;

6) лицензирование государством, его органами и должностными лицами деятельности объединений граждан и частных лиц, направленной на получение доступа и на использование национальных или международных компьютерных, кабельных, спутниковых и других информационных систем (сетей) общего пользования запрещается;

7) общий перечень сведений, составляющих содержание государственной и другой предусмотренной законом тайны, должен быть исчерпывающе определен и доведен до сведения общественности;

8) общие правила хранения и доступа к информации, содержащей государственную или другую предусмотренную законом тайну, должны быть исчерпывающе определены и доведены до сведения общественности;

9) общий перечень сведений, которые по желанию их собственника могут быть отнесены к категории конфиденциальной информации, должен быть определен в законе и доведен до сведения общественности;

10) охрана государственной тайны является прерогативой государства, его органов и должностных лиц. Частные физические лица и объединения граждан, за исключением официально допущенных к сведениям, отнесенных к государственной тайне, не несут ответственности за разглашение государственной тайны;

11) принятие любыми государственными органами нормативно-правовых актов, запрещающих государственным органам, учреждениям

и должностным лицам предоставлять сведения несекретного содержания работникам средств массовой информации, запрещается;

12) любые письма частных лиц, поступившие в адрес средств массовой информации, не могут самоуправно передаваться руководителями или сотрудниками средств массовой информации третьим лицам в любом случае;

13) журналист или издатель, сотрудничающие с органами Службы безопасности Украины в качестве ее агентов, дискредитируют репутацию средств массовой информации и подрывают основы доверия гражданского общества к свободе слова в Украине;

14) если журналист меняет сферу своей деятельности и становится государственным должностным лицом, не прерывая при этом своих профессиональных отношений со средствами массовой информации, то при принятии его на государственную службу и при подписании контракта он должен избегать обязательств в отношении двусторонней лояльности; такое разделение профессиональных обязанностей служит поддержанию репутации свободы слова и других приоритетов гражданского общества в Украине.

Информационные отношения гражданского общества и государства в Украине определяются Законом Украины «Об информации», Законом Украины «О печатных средствах массовой информации (прессе) в Украине», Законом Украины «О телевидении и радиовещании», Законом Украины «Об информационных агентствах», Законом Украины «О порядке освещения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Украине средствами массовой информации», Законом Украины «О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях», Законом Украины «О государственной тайне», настоящим Законом и другими законами Украины.

**Статья 11.** Опубликование информации критического содержания

Опубликование достоверной информации критического содержания, компрометирующей политику Украинского государства, деятельность его органов и должностных лиц в глазах общественности не может быть основанием для привлечения к ответственности.

Опубликование достоверной информации критического содержания, компрометирующей деятельность Президента Украины, не составляет предусмотренного частью второй статьи 105 Конституции Украины посягательства на честь и достоинство его личности.

Публичная критика деятельности (бездействия), а также решений Президента Украины, Премьер-министра Украины, министров Кабинета

Министров Украины, других государственных должностных лиц в Украине не может быть основанием для привлечения к ответственности.

**Статья 12.** Опубликование информации о выборных должностных лицах

Информация о личности гражданина, претендующего на выборную государственную должность, занимающего ее или занимавшего ее ранее, не составляет предусмотренной законом государственной тайны, не относится к конфиденциальной информации и может быть опубликована в любом случае.

**Статья 13.** Ограничения режима секретности информации

Режим секретности информации, содержание которой составляет государственную тайну, а также информации, полученной в результате осуществления исключительных функций государства, не может устанавливаться на срок свыше тридцати лет.

Информационные ресурсы, срок режима секретности которых истек, становятся публично открытыми. Специального разрешения на доступ к ним или на их опубликование не требуется.

**Статья 14.** Запрет на произвольное уничтожение информации

Информация, полученная, использованная или сохраненная вследствие осуществления исключительных функций государства, не может уничтожаться по решению органов государственной исполнительной власти и их должностных лиц. Уничтожение такой информации должно осуществляться под общественным контролем, на основании закона или постановления Верховной Рады Украины.

Информация о геноциде, политических, этнических, религиозных или других массовых репрессиях, совершенных от имени государства его органами и должностными лицами, а также информация о коррупции, взяточничестве и других предусмотренных Уголовным кодексом Украины злоупотреблениях государственной властью, не относится к категории государственной или другой предусмотренной законом тайны. Уничтожение этой информации государственными органами или государственными должностными лицами запрещается.

Не допускается уничтожение по идеологическим или политическим мотивам информационных ресурсов, принадлежащих Украинскому государству на праве собственности.

**Статья 15.** Запрет на уничтожение информации гражданского общества

Информация, принадлежащая на праве собственности частным лицам или объединениям граждан, не может быть уничтожена по решению

органов государственной исполнительной власти или их должностных лиц.

Решение о принудительном уничтожении такой информации является прерогативой суда и должно основываться на законе.

Принудительный выкуп или иное изъятие информационных ресурсов гражданского общества в государственную собственность запрещается.

### **РАЗДЕЛ III. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

**Статья 16.** Субъекты парламентского контроля за государственной деятельностью

Парламентский контроль за государственной деятельностью осуществляется Верховной Радой Украины, ее комитетами и комиссиями, депутатскими группами (фракциями), Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека, народными депутатами Украины.

**Статья 17.** Источники полномочий субъектов парламентского контроля

Полномочия субъектов парламентского контроля за государственной деятельностью определяются Конституцией Украины, Законом Украины «О комитетах Верховной Рады Украины», Законом Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека», Законом Украины «О смещении с поста Президента Украины в порядке импичмента», Законом Украины «О статусе народных депутатов Украины», Регламентом Верховной Рады Украины, настоящим Законом и другими законами Украины.

**Статья 18.** Основы контрольной деятельности Верховной Рады Украины

Верховная Рада Украины в соответствии с установленными Конституцией Украины полномочиями непосредственно или через свои органы осуществляет контроль за обеспечением прав и свобод человека и гражданина в Украине, соблюдением законов и других принимаемых ею актов, за исполнением общегосударственных программ и Государственного бюджета, деятельностью Президента Украины, государственных органов, а также государственных должностных лиц.

**Статья 19.** Полномочия Верховной Рады Украины по контролю за государственной деятельностью

Для осуществления парламентского контроля за государственной деятельностью к ведению Верховной Рады Украины относится:

1) контроль за соответствием полномочий Президента Украины, компетенции органов государственной исполнительной и судебной власти их конституционным функциям;

2) контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Украине через Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека;

3) надзор за надлежащим осуществлением органами государственной исполнительной власти правомочий собственника в отношении земли и других природных ресурсов, отнесенных в соответствии с Конституцией Украины к объектам права собственности Украинского народа;

4) контроль за исполнением Государственного бюджета Украины, а также контроль за использованием средств Государственного бюджета через Счетную палату;

5) контроль за использованием государственными органами и должностными лицами финансовых займов, полученных от иностранных государств, банков и международных финансовых организаций, не предусмотренных в Государственном бюджете Украины;

6) заслушивание ежегодных и внеочередных посланий Президента Украины о внутреннем и международном положении Украины;

7) проверка обоснованности представления Президента Украины об объявлении состояния войны или заключении мира;

8) контроль за использованием Президентом Украины Вооруженных сил Украины и других воинских формирований в соответствии с его полномочиями;

9) проверка наличия оснований для объявления Президентом Украины чрезвычайного положения в отдельных местностях или на всей территории Украины;

10) проверка наличия оснований для объявления Президентом Украины всеобщей или частичной мобилизации, а также объявления отдельных местностей зонами чрезвычайной экологической ситуации;

11) заслушивание Программы деятельности Кабинета Министров Украины;

12) контроль за деятельностью Кабинета Министров Украины в соответствии с Конституцией Украины;

заслушивание отчетов Кабинета Министров Украины и содокладов комитетов Верховной Рады Украины по этому поводу;

13) заслушивание отчетов членов Кабинета Министров Украины об их деятельности;

14) анализ и оценка ежегодных письменных отчетов Генерального прокурора Украины, Председателя правления Национального банка Украины, главного редактора газеты Верховной Рады Украины, других ор-

ганов и должностных лиц, которые избираются, назначаются или утверждаются Верховной Радой (кроме судебных органов и судей); в случае необходимости заслушивание этих отчетов на пленарных заседаниях Верховной Рады Украины;

15) проверка соответствия лиц, представленных Президентом Украины Верховной Раде Украины для утверждения на должности, требованиям Конституции и законов Украины в отношении данных должностей;

16) проверка целесообразности предоставления Украинским государством помощи другим государствам, направления подразделений Вооруженных Сил Украины в другие государства, а также допуска на территорию Украины подразделений вооруженных сил иностранных государств или международных организаций;

17) контроль за структурой, численностью, определением функций Вооруженных Сил Украины, Службы безопасности Украины, Национальной гвардии Украины, Министерства внутренних дел Украины, Внутренних войск Украины, Пограничных войск Украины, воинских подразделений Министерства Украины по чрезвычайным ситуациям и по защите населения от последствий Чернобыльской катастрофы, других созданных в соответствии с Конституцией и законами Украины вооруженных формирований;

18) контроль за перемещением по территории Украины, а также – на основе особой схемы контроля – в радиусе 200 (двухсот) километров от столицы Украины города Киева подразделений Вооруженных Сил Украины, Службы безопасности Украины, Министерства внутренних дел Украины, Национальной гвардии Украины, других созданных в соответствии с Конституцией и законами Украины вооруженных формирований;

19) контроль за проведением очередных или внеочередных выборов в Верховную Раду Украины, Верховный Совет Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления;

21) проверка наличия оснований для лишения народных депутатов Украины парламентской неприкосновенности;

22) осуществление других видов парламентского контроля в рамках Конституции Украины.

**Статья 20.** Гарантии контрольных полномочий Верховной Рады Украины

Контроль Верховной Рады Украины за государственной деятельностью обеспечивается установлением парламентской ответственности и других средств парламентского воздействия, предусматривающих:

1) внесение изменений в Конституцию и законы Украины, в том числе внесение изменений в законодательное определение компетенции



и полномочий Президента Украины, органов государственной исполнительной власти в Украине и их должностных лиц;

2) смещение Президента Украины с должности в порядке особой процедуры (импичмента);

3) объявление всеукраинского референдума по народной инициативе, в том числе о досрочном прекращении полномочий Президента Украины;

4) принятие решения о направлении запроса к Президенту Украины по требованию народного депутата Украины, группы народных депутатов или комитета Верховной Рады Украины, предварительно поддержанному не менее, чем одной третью от конституционного состава Верховной Рады Украины;

5) принятие решения об оценке Программы деятельности Кабинета Министров Украины;

6) принятие решения о недоверии Премьер-министру Украины, отдельным членам Кабинета Министров Украины или Кабинету Министров Украины в целом, что влечет за собой их отставку;

7) выражение недоверия Генеральному прокурору Украины, что влечет за собой его отставку;

8) отказ в утверждении на высших правительственных и других государственных должностях лиц, подлежащих, в соответствии с Конституцией Украины, утверждению на должности Верховным Советом Украины;

9) согласие на привлечение к уголовной ответственности, задержание или арест народных депутатов Украины и должностных лиц, которым в соответствии с Конституцией и законами Украины гарантируется неприкосновенность;

10) отказ в избрании на государственные должности тех лиц, которые в соответствии с Конституцией Украины избираются на свои должности Верховной Радой Украины, если конкретные кандидаты не соответствуют требованиям Конституции Украины и законов Украины относительно таких должностей;

11) отказ в утверждении Государственного бюджета Украины, а также внесение в него изменений;

12) отказ в утверждении общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального, национально-культурного развития и общегосударственных программ охраны окружающей среды;

13) создание временных следственных комиссий для парламентского расследования по вопросам, представляющим общественный интерес;

14) создание временных специальных комиссий для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, отнесенных к компетенции Верховной Рады Украины;

15) создание в случае необходимости временных контрольных и ревизионных комиссий;

16) применение других предусмотренных Конституцией, Регламентом Верховной Рады Украины и законами Украины мер воздействия на деятельность государственных органов и их должностных лиц.

### **Статья 21.** Комитеты Верховной Рады Украины

Для осуществления законотворческой работы, подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, содействия претворению в жизнь законов Украины и других решений, принятых Верховной Радой Украины, а также контроля за государственной деятельностью Верховная Рада Украины утверждает перечень комитетов Верховной Рады Украины и избирает их председателей.

Полномочия и порядок работы комитетов Верховной Рады Украины определяются Конституцией Украины, Законом Украины «О комитетах Верховной Рады Украины», Регламентом Верховной Рады Украины, настоящим Законом и другими законами Украины.

Кандидатуры для избрания председателей комитетов Верховной Рады Украины выдвигаются, в соответствии с положениями Регламента Верховной Рады Украины, на заседаниях депутатских групп (фракций) с согласия кандидатов.

**Статья 22.** Полномочия комитетов Верховной Рады Украины по контролю за государственной деятельностью

Для осуществления контроля за государственной деятельностью к ведению комитетов Верховной Рады Украины относятся:

1) обсуждение проектов законов и других решений Верховной Рады Украины перед принятием их Верховной Радой Украины;

2) подготовка содокладов к ежегодному или внеочередному отчету Кабинета Министров Украины перед Верховной Радой Украины;

3) обсуждение кандидатур на должность Премьер-министра Украины и членов Кабинета Министров Украины перед внесением их на рассмотрение Верховной Рады Украины;

4) обсуждение и представление предварительных заключений о кандидатурах, избираемых или назначаемых Верховной Радой Украины на должности Председателя Конституционного Суда Украины, Председателя Верховного Суда Украины, Председателя Высшего арбитражного суда Украины, Генерального прокурора Украины, Председателя правления Национального банка Украины, главного редактора газеты Верховной Рады Украины, членов Конституционного Суда Украины, членов Вер-

ховного Суда Украины, судей областных, Киевского и Севастопольского городских судов, арбитров Высшего арбитражного суда Украины, арбитражных судов областей, городов Киева и Севастополя;

5) обсуждение и представление предварительных заключений относительно кандидатур, которые утверждаются Верховной Радой Украины на должности членов президиума Высшего арбитражного суда Украины и коллегии Прокуратуры Украины.

Для представления заключений о кандидатах, предлагаемых Верховной Раде Украины для избрания, назначения или утверждения на должности, комитетам Верховной Рады Украины не позднее, чем за три дня до их заседания, Секретариат Верховной Рады Украины предоставляет информацию о каждой из кандидатур, включающую:

- 1) данные об образовании, специальности;
- 2) выписку из трудовой книжки о трудовой деятельности;
- 3) автобиографию;

4) декларацию о доходах, обязательствах финансового характера, сведения о недвижимом и ценном движимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах в соответствии с требованиями, установленными в отношении государственного служащего первой категории;

5) данные (собственноручно подписанные кандидатом) о личном (или через представителя) вхождении кандидата в состав руководящих органов предприятий, хозяйственных товариществ, организаций, союзов, объединений, кооперативов и других субъектов предпринимательской деятельности;

6) другие сведения и документы, предоставляемые комитетам в соответствии с Законом Украины «О комитетах Верховной Рады Украины».

**Статья 23.** Гарантии контрольных полномочий комитетов Верховной Рады Украины

Все государственные органы и организации, а также их должностные лица обязаны выполнять требования комитетов Верховной Рады Украины, предоставлять им необходимые материалы и документы.

Рекомендации комитетов Верховной Рады Украины подлежат обязательному рассмотрению государственными органами и организациями, а также должностными лицами. О результатах рассмотрения рекомендаций комитетов и принятых мерах государственные органы и должностные лица обязаны извещать комитеты в установленный комитетом срок.

**Статья 24.** Временные следственные, контрольные, ревизионные комиссии Верховной Рады Украины

Для проведения парламентских расследований по вопросам, представляющим общественный интерес, Верховная Рада Украины создает

временные следственные комиссии из числа народных депутатов Украины. Задания временных следственных комиссий определяются Верховной Радой Украины при их создании.

Верховная Рада Украины может также создавать временные контрольные и ревизионные комиссии по любому вопросу ее компетенции. Задания таких комиссий определяются Верховной Радой Украины при их создании.

**Статья 25.** Полномочия временных следственных, контрольных и ревизионных комиссий Верховной Рады Украины

Для осуществления парламентских расследований временным следственным, контрольным, ревизионным комиссиям Верховной Рады Украины разрешено:

1) изучать деятельность подконтрольных Верховной Раде Украины государственных органов и должностных лиц, независимо от того, была ли предусмотрена такая деятельность Конституцией и законами Украины, или она выходила за пределы их законодательно определенных полномочий;

2) заслушивать государственных должностных лиц, получать от них все материалы и документы, необходимые для наиболее полной оценки расследуемой ситуации;

3) обращаться к общественности через средства массовой информации и непосредственно для получения от нее необходимых сведений, а также для информирования ее о результатах парламентского расследования;

4) регулярно проводить открытые или, в случае необходимости, закрытые заседания, на которых должно присутствовать большинство членов комиссии;

5) создавать вспомогательные рабочие группы, привлекать, в случае необходимости, к их работе экспертов и специалистов;

6) в случае необходимости, координировать свою деятельность с парламентскими комитетами, депутатскими группами (фракциями), Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека, государственными правоохранительными органами, органами местного самоуправления, общественными правозащитными организациями;

7) осуществлять другие полномочия, предоставленные комиссиям Верховной Рады Украины при их создании.

Временные следственные комиссии имеют также специальные полномочия, предусмотренные статьями 9.5.8, 9.5.10 и 9.5.11 Регламента Верховной Рады Украины.

Полномочия временных следственных, контрольных и ревизионных комиссий Верховной Рады Украины прекращаются автоматически с при-

нятием Верховной Радой Украины окончательного решения о результатах работы этих комиссий, а также в случае прекращения полномочий Верховной Рады Украины.

**Статья 26.** Гарантии контрольных полномочий временных следственных, контрольных, ревизионных комиссий Верховной Рады Украины

Если процедура парламентского расследования официально начата, ссылки руководителей и других должностных лиц государственных органов, деятельность которых расследуется, на государственную или другую предусмотренную законом тайну, являются неправомерными.

Режим военного или чрезвычайного положения не может служить препятствием для проведения парламентского расследования и работы временных следственных, контрольных и ревизионных комиссий Верховной Рады Украины.

**Статья 27.** Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека

Парламентский контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина осуществляется Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека.

Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека является высшим независимым публичным должностным лицом, деятельность которого направлена на утверждение и защиту прав и свобод человека в Украине, а также на общественный контроль за их обеспечением Украинским государством, его органами и должностными лицами.

Полномочия Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека определяются Конституцией Украины и Законом Украины «Об Уполномоченном Верховной Рады Украины по правам человека».

**Статья 28.** Контроль депутатских групп (фракций) Верховной Рады Украины за государственной деятельностью

Осуществление функций парламентского контроля возлагается также на депутатские группы (фракции) Верховной Рады Украины. С этой целью каждой зарегистрированной в Верховной Раде Украины депутатской группе (фракции) предоставляется право:

- 1) формулировать и оглашать в Верховном Совете Украины свою позицию по любым вопросам повестки дня;
- 2) выступать в лице своего представителя по поводу любых вопросов повестки дня на заседаниях Верховной Рады Украины и ее органов;
- 3) предлагать Верховной Раде Украины любой вопрос для рассмотрения в повестке дня;

4) выступать в лице своего представителя после обсуждения в Верховной Раде Украины вопроса, который рассматривался по ее инициативе;

5) доводить до сведения общественности свою политическую позицию, а также выступления своих представителей в Верховной Раде Украины в газете Верховной Рады Украины и в иных средствах массовой информации;

6) участвовать в обсуждении и оценке кандидатур на должности Председателя Верховной Рады Украины, его заместителей, председателей комитетов и комиссий Верховной Рады Украины, руководителей других органов Верховной Рады Украины;

7) обсуждать кандидатуры государственных должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых Верховной Радой Украины; информировать о результатах обсуждения этих кандидатур Верховную Раду Украины и общественность через средства массовой информации.

**Статья 29.** Представительство депутатских групп (фракций) в органах Верховной Рады Украины

Для эффективного осуществления парламентского контроля за государственной деятельностью депутатским группам (фракциям) предоставляется право пропорционального представительства во всех коллегиальных органах Верховной Рады Украины и официальных парламентских делегациях.

Комитеты и временные следственные, контрольные и ревизионные комиссии Верховной Рады Украины формируются депутатскими группами (фракциями) на пропорциональной или иной, по договоренности между ними, основе.

**Статья 30.** Объединение депутатских групп (фракций)

Для осуществления своих контрольных полномочий депутатские группы (фракции) могут сотрудничать между собой, создавая депутатские объединения или неформальные группы.

Депутатские группы (фракции), их объединения и неформальные группы проводят открытые или, в случае необходимости, закрытые заседания.

Депутатские группы (фракции), их объединения и неформальные группы в своей деятельности опираются на права, которые в соответствии с Конституцией Украины, Законом Украины «О статусе народного депутата Украины», Законом Украины «Об организованной политической оппозиции в Украине», Регламентом Верховной Рады Украины имеют народные депутаты Украины.

**Статья 31.** Контроль народных депутатов Украины за государственной деятельностью

Народные депутаты Украины осуществляют контроль за государственной деятельностью на основании полномочий, предусмотренных Конституцией Украины, Законом Украины «О статусе народного депутата Украины», Законом Украины «Об организованной политической оппозиции в Украине», Регламентом Верховной Рады Украины, настоящим Законом и другими законами Украины.

**Статья 32.** Запрос народного депутата Украины

Народные депутаты Украины в соответствии со статьей 86 Конституции Украины имеют право обратиться на сессии Верховной Рады Украины с запросом к органам Верховной Рады Украины, Кабинету Министров Украины, руководителям других органов государственной власти, а также к руководителям предприятий, учреждений и организаций, размещенных на территории Украины, независимо от их подчиненности и форм собственности.

Круг вопросов, по которым вносится депутатский запрос, определен в статье 12 и части девятой статьи 19 Закона Украины «О статусе народного депутата Украины».

**Статья 33.** Депутатское расследование

По инициативе народных депутатов Украины в количестве не менее 30 человек может назначаться депутатское расследование по вопросам, относящимся к компетенции Верховной Рады Украины.

Депутатское расследование открывается постановлением Верховной Рады Украины.

Основаниями для назначения и проведения депутатского расследования могут быть:

- 1) сообщения о нарушениях прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- 2) сообщения о нарушениях Конституции и законов Украины государственными органами и должностными лицами, которые избираются, назначаются или утверждаются Верховной Радой Украины;
- 3) сообщения об обстоятельствах, угрожающих суверенитету, территориальной целостности Украины или ее экологическим, политическим, экономическим и культурным интересам;
- 4) сообщения о нарушении прав объединений граждан в Украине.

Полномочия народных депутатов Украины во время депутатского расследования предусмотрены Законом Украины «О статусе народного депутата Украины».

**Статья 34.** Депутатская комиссия по расследованию

Для проведения депутатского расследования, предусмотренного статьей 33 настоящего Закона, Верховная Рада Украины назначает комиссию по расследованию из числа народных депутатов Украины.

Созданная Верховной Радой Украины комиссия по расследованию имеет право вызывать любое должностное лицо государственной исполнительной власти для дачи объяснений.

По итогам своей работы депутатская комиссия по расследованию составляет мотивированное заключение, которое обсуждается и утверждается Верховной Радой Украины.

**Статья 35.** Свобода слова при осуществлении парламентского контроля за государственной деятельностью

Критика народными депутатами Украины внутренней и внешней политики Украинского государства, деятельности Президента Украины, государственных органов и их должностных лиц на пленарных заседаниях Верховной Рады Украины, заседаниях ее комитетов и комиссий, других постоянных или временных коллегиальных органов Верховной Рады Украины, а также во время их личных публичных выступлений, выступлений в прессе и на телевидении не подлежит ограничениям свободы слова.

**Статья 36.** Общие гарантии парламентского контроля за государственной деятельностью

Парламентский контроль за государственной деятельностью является всеохватывающим и осуществляется в отношении любых решений, деятельности или бездействия Президента Украины, органов государственной исполнительной власти и их должностных лиц. Каждый государственный орган или должностное лицо (кроме судов и судей), полномочия которых определены Конституцией и законами Украины, подлежат парламентскому контролю.

Военное или чрезвычайное положение не является препятствием для осуществления парламентского контроля за государственной деятельностью.

Режим государственной или другой предусмотренной законом тайны не является препятствием для осуществления парламентского контроля за государственной деятельностью.

Запрещается создание государственных органов или отдельных государственных должностей (кроме судов и судей), которые не подлежат парламентскому контролю.

Тайное или иное несанкционированное Верховной Радой Украины создание государственных органов, их подразделений или отдельных



должностей, которые не подлежат парламентскому контролю, запрещается.

Любые попытки ликвидировать или сузить парламентский контроль за государственной деятельностью являются недействительными.

Внесение изменений в настоящий Закон во время военного или чрезвычайного положения запрещается.

**Статья 37.** Контроль за деятельностью силовых министерств и ведомств, Министерства иностранных дел и Прокуратуры Украины

Контроль Верховной Рады Украины за деятельностью Совета национальной безопасности и обороны Украины, Министерства обороны Украины, Министерства внутренних дел Украины, Службы безопасности Украины, Министерства иностранных дел Украины, других силовых министерств и ведомств, Прокуратуры Украины и их должностных лиц регулируется специальным законодательством.

Временное отсутствие такого законодательства не препятствует осуществлению парламентского контроля за их деятельностью.

Деятельность этих органов и их должностных лиц подлежит парламентскому контролю в полном объеме.

**Статья 38.** Парламентский контроль за деятельностью Президента Украины

Деятельность Президента Украины подлежит парламентскому контролю в полном объеме.

Деятельность Президента Украины в качестве Главнокомандующего Вооруженными Силами Украины, а также в условиях военного или чрезвычайного положения подлежит парламентскому контролю в полном объеме.

Предметом парламентского контроля является осуществление Президентом Украины принадлежащих ему конституционных функций и полномочий. Если при осуществлении своих полномочий Президент Украины совершил действия, выходящие за рамки его компетенции, эти действия подлежат парламентскому контролю в полном объеме.

### **Статья 39.** Запрет дискреционных полномочий

Установление подзаконными нормативно-правовыми актами, а также фактическое осуществление любых дискреционных, не предусмотренных законом или не санкционированных Верховной Радой Украины полномочий государственных органов и их должностных лиц запрещается.

Президент Украины не обладает какими-либо дискреционными полномочиями.

## **РАЗДЕЛ IV. ВНЕПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

**Статья 40.** Субъекты внепарламентского контроля за государственной деятельностью

Внепарламентский контроль за государственной деятельностью осуществляется политическими партиями, общественно-политическими движениями, общественными правозащитными организациями, другими объединениями граждан, гражданами и иными лицами, проживающими в Украине.

**Статья 41.** Основы внепарламентского контроля

Правовые основы внепарламентского контроля определяются Законом Украины «Об объединениях граждан», Законом Украины «О политических партиях в Украине», Законом Украины «Об организованной политической оппозиции в Украине», Законом Украины «Об обращениях граждан», Законом Украины «Об общественных правозащитных организациях», настоящим Законом и другими законами Украины.

**Статья 42.** Контроль политических партий и общественно-политических движений за государственной деятельностью

Политические партии (их блоки) и общественно-политические движения осуществляют контроль за государственной деятельностью с независимых, альтернативных или оппозиционных в отношении политики Украинского государства, деятельности отдельных государственных органов и их должностных лиц политических позиций.

Общественный контроль партий и общественно-политических движений за государственной деятельностью является выражением политической воли сторонников определенной общенациональной программы развития Украинского государства, независимой общественной оценки курса внутренней и внешней политики Украинского государства, содержания, направлений и форм деятельности его органов и должностных лиц.

**Статья 43.** Права партий и общественно-политических движений по контролю за государственной деятельностью

Для осуществления общественного контроля за государственной деятельностью политические партии (их блоки) и общественно-политические движения имеют право:

1) публично критиковать курс внутренней и внешней политики Украинского государства, деятельность (бездействие) Президента Украины, а также деятельность (бездействие) государственных органов и их должностных лиц;

2) разрабатывать собственное видение курса политического развития Украины, предлагать его общественности как независимое, в том числе альтернативное или оппозиционное по отношению к официальной политике Украинского государства;

3) агитировать за собственную программу общенационального развития Украины;

4) выступать публично, в средствах массовой информации с критикой деятельности органов государственной законодательной, исполнительной и судебной власти и их должностных лиц;

5) выступать в качестве истца к Украинскому государству, его органам и должностным лицам в суде;

6) участвовать в выборах, агитируя «за» или «против» кандидатов на должность Президента Украины, кандидатов в народные депутаты Украины, а также кандидатов на другие выборные государственные должности в установленном Конституцией и законами Украины порядке;

7) выступать с инициативой смещения Президента Украины с поста в порядке особой процедуры (импичмента);

8) выступать с инициативой проведения всеукраинского референдума о досрочном прекращении полномочий Президента Украины, Верховной Рады Украины, а также о проведении всеукраинских и местных референдумов по другим вопросам;

9) учреждать средства массовой информации для распространения в обществе независимых политических оценок и взглядов, в том числе альтернативных или оппозиционных по отношению к политике Украинского государства, деятельности его органов и должностных лиц.

При осуществлении публичной критики государственной деятельности, партии (их блоки) и общественно-политические движения находятся под защитой конституционных гарантий свободы слова в Украине.

**Статья 44.** Контроль общественных правозащитных организаций за государственной деятельностью

Общественные правозащитные организации являются объединениями граждан, деятельность которых направлена на утверждение и защиту прав и свобод человека в Украине, эффективный контроль за их соблюдением со стороны государства, его органов и должностных лиц.

Права общественных правозащитных организаций определяются Конституцией Украины, Законом Украины «Об объединениях граждан», Законом Украины «Об обращениях граждан», Законом Украины «Об общественных правозащитных организациях», настоящим Законом и другими законами Украины.

**Статья 45.** Основы контрольной деятельности общественных правозащитных организаций

Общественные правозащитные организации утверждают и защищают перед лицом государства и международных государственных организаций права и свободы человека в Украине независимо от его расы, пола, гражданства, этнического или социального происхождения, имущественного или другого состояния, должности, рода и характера занятий, места проживания, языка, религии, политических и других убеждений.

Деятельность общественных правозащитных организаций является открытой для общественности.

Для эффективного осуществления своих целей и координации усилий общественные правозащитные организации могут объединяться в региональные, всеукраинские и международные объединения общественных правозащитных организаций.

Общественные правозащитные организации могут свободно обмениваться информацией между собой и с другими, в том числе международными, объединениями граждан, создавать общенациональные и международные информационные системы и сети, самостоятельно или совместно с другими общественными организациями контролировать обеспечение прав и свобод человека со стороны Украинского государства, его органов и должностных лиц.

Формы и методы работы общественных правозащитных организаций определяются ими самостоятельно в соответствии с законом и положениями устава.

**Статья 46.** Предмет контроля общественных правозащитных организаций за государственной деятельностью

Общественные правозащитные организации рассматривают заявления и жалобы физических и юридических лиц, а также их представителей о нарушении или ненадлежащем соблюдении прав и свобод человека в деятельности (бездействии) любых государственных органов и должностных лиц в Украине.

Общественные правозащитные организации контролируют государственную деятельность и рассматривают заявления и жалобы о нарушении прав и свобод человека, предусмотренных Конституцией и законами Украины, а также международными договорами, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины.

К решениям, действиям (бездействию) государственных органов и должностных лиц, которые могут быть обжалованы общественными правозащитными организациями от собственного имени или от имени физических и юридических лиц, относятся решения и действия (бездействие) государственных органов и должностных лиц, в результате которых:

- 1) нарушены права и свободы человека в Украине;
- 2) созданы препятствия для осуществления человеком своих прав и свобод;
- 3) незаконно возложены на человека какие-либо обязанности или человек незаконно привлечен к ответственности.

**Статья 47.** Права общественных правозащитных организаций по контролю за государственной деятельностью

В отношении выявленных нарушений прав, свобод и законных интересов человека общественные правозащитные организации имеют право:

- 1) открывать общественное следствие по заявлению или жалобе, а также по собственной инициативе;
- 2) направлять от своего имени или совместно с физическими и юридическими лицами заявления и жалобы государственным органам и должностным лицам для решения по существу;
- 3) направлять жалобы в интересах лица (лиц) на решения высших государственных органов в суд, а также в международные организации;
- 4) направлять другие обращения (предложения, замечания, рекомендации, ходатайства) в государственные органы, должностным лицам и международным организациям;
- 5) осуществлять независимую общественную экспертизу законопроектов, законов, других нормативно-правовых актов, направленных на утверждение и защиту прав и свобод человека в Украине;
- 6) осуществлять общественный мониторинг законотворческой, административной и судебной практики государственных органов в Украине в области соблюдения и защиты прав и свобод человека;
- 7) подготавливать и предоставлять международным, в том числе судебным, организациям независимые доклады о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека в Украине;
- 8) подготавливать и предоставлять международным организациям независимые комментарии к официальным государственным докладом

(отчетам) о состоянии соблюдения прав и свобод человека в Украине, которые, в соответствии с международными обязательствами Украины, периодически представляют уполномоченные Украинским государством официальные лица в ООН, Европейские и другие международные организации;

9) осуществлять другие предусмотренные настоящим Законом и Законом Украины «Об общественных правозащитных организациях» действия.

Подача заявлений и жалоб общественными правозащитными организациями в интересах лица (лиц) в каждом случае должна осуществляться по доверенности, оформленной в установленном законом порядке.

**Статья 48.** Ограничения прав общественных правозащитных организаций

Общественные правозащитные организации не открывают общественное следствие и не рассматривают заявления и жалобы на решения и действия (бездействие) Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины, которые не предусматривают возможности обжалования этих решений, действий (бездействия) в суде, международных судебных органах и правозащитных организациях.

Общественные правозащитные организации проводят общественное следствие и рассматривают заявления и жалобы на решения, действия (бездействие) Конституционного Суда Украины, а также заявления и жалобы на решения и действия (бездействие) Верховной Рады Украины, если решения и действия (бездействие) этих судебных органов могут быть обжалованы в международные организации или международные судебные органы по защите прав и свобод человека.

**Статья 49.** подача заявлений и жалоб в общественные правозащитные организации

Общественные правозащитные организации принимают к рассмотрению заявления и жалобы физических и юридических лиц, а также их представителей, если считают, что их усилия приведут к восстановлению нарушенных прав и свобод человека, помогут предотвратить незаконную деятельность (бездействие) государственных органов и должностных лиц в Украине или прекратят такую деятельность.

Общественные правозащитные организации принимают к рассмотрению заявления и жалобы, а также проводят общественное следствие по ним для защиты прав и свобод лиц умственно отсталых, престарелых, несовершеннолетних, с физическими недостатками, лишенных свободы, военнослужащих срочной службы, а также иных лиц, которые в силу различных причин не способны самостоятельно использовать преду-

смотренные Конституцией и законами Украины средства защиты своих прав, свобод и законных интересов.

Заявления и жалобы в общественные правозащитные организации подаются в произвольной письменной форме. Они должны содержать данные о заявителе, существо дела, название органа и должностного лица, решения, действия или бездействие которых обжалуются.

Заявление или жалоба направляется общественным правозащитным организациям, как правило, не позднее года с момента, когда заявителю стало известно о нарушении прав и свобод человека и не позднее трех лет с момента нарушения прав и свобод человека. По истечении этих сроков общественные правозащитные организации принимают заявление или жалобу к рассмотрению по своему усмотрению.

#### **Статья 50. Общественное следствие правозащитных организаций**

Для осуществления своих уставных целей в отношении прав и свобод человека общественные правозащитные организации проводят общественное следствие по заявлению, жалобе или по собственной инициативе.

Общественные правозащитные организации проводят общественное следствие по собственной инициативе на основе полученных ими сведений о случаях грубого, массового или иного существенного нарушения прав и свобод человека государственными органами и должностными лицами.

Во время проведения общественного следствия по заявлению, жалобе или по собственной инициативе правозащитные организации (их представители) имеют право:

1) участвовать в проверке должностным лицом поданного заявления или жалобы;

2) изложить свои аргументы должностному лицу, проверявшему поданное человеком или от его имени правозащитной организацией заявление или жалобу;

3) представлять материалы или настаивать на их истребовании государственными органами и должностными лицами, которым было поручено рассмотрение данного заявления или жалобы;

4) присутствовать при рассмотрении должностным лицом заявления или жалобы;

5) получать письменные ответы о результатах рассмотрения заявления или жалоб государственными органами и должностными лицами;

6) получать от государственных органов и должностных лиц объяснения в отношении проверки ими фактов нарушения прав и свобод человека, указанных в заявлении или жалобе;

7) обращаться с информационными запросами к государственным органам и должностным лицам по поводу нарушений прав и свобод человека;

8) требовать соблюдения тайны рассмотрения поданного человеком или от его имени заявления или жалобы;

9) требовать от государственных органов и должностных лиц возмещения убытков вследствие нарушения ими установленного порядка рассмотрения обращений граждан;

10) беспрепятственно посещать государственные органы и должностных лиц с целью проверки необходимых данных, изучать предоставленную ими документацию, а также снимать копии с нее, если изложенная в предоставленных документах информация не содержит государственной или иной предусмотренной законом тайны;

11) участвовать в судебных процессах с целью защиты и восстановления нарушенных прав и свобод человека, посещать открытые судебные заседания и заседания других государственных органов по поводу защиты прав и свобод человека, иметь доступ к протоколам таких заседаний, снимать с них копии;

12) передавать собранную по заявлениям или жалобам, а также по собственной инициативе информацию об обеспечении прав и свобод человека Президенту Украины, Прокуратуре Украины, органам Министерства внутренних дел Украины, Службе безопасности Украины, а также международным организациям и средствам массовой информации, если она не содержит данных, составляющих государственную или иную предусмотренную законом тайну.

### **Статья 51. Заключение общественных правозащитных организаций**

По окончании открытого в связи с нарушением прав и свобод человека общественного следствия правозащитные организации принимают заключения.

В своем заключении общественные правозащитные организации имеют право:

1) указывать на конкретные нарушения прав и свобод человека в деятельности государственных органов и должностных лиц;

2) выносить государственным органам и должностным лицам, деятельность (бездействие) которых привели к нарушению прав и свобод человека, общественные предупреждения;



3) предлагать государственным органам и должностным лицам устранить выявленные в ходе общественного следствия нарушения прав и свобод человека;

4) передавать вышестоящим по отношению к виновным в нарушении прав и свобод человека должностным лицам, руководителям и органам материалы о нарушении прав и свобод человека для принятия необходимых мер;

5) ставить перед руководителями государственных органов и должностными лицами вопрос об отмене принятых ими актов, если данные акты нарушают права и свободы человека;

6) ставить перед руководителями виновных в нарушении прав и свобод человека должностных лиц вопрос о наложении на виновных лиц предусмотренных трудовым законодательством взысканий;

7) выносить общественное порицание государственным органам и должностным лицам, которые в своих решениях, действиях (бездействии) допустили нарушения прав и свобод человека или не отреагировали надлежащим образом на общественные обращения по поводу таких нарушений;

8) обращаться к Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека по поводу массовых грубых или иных существенных нарушений прав и свобод человека государственными органами и должностными лицами в Украине;

9) сообщать правоохранительным органам о выявленных в ходе общественного следствия фактах совершения должностными лицами действий, содержащих в себе признаки преступления или административного правонарушения.

Копии заключений общественных правозащитных организаций направляются:

1) физическим и юридическим лицам, которые обратились с заявлением или жалобой;

2) лицу или лицам, права и свободы которых были нарушены;

3) государственному органу и (или) должностным лицам, ответственным за нарушения прав и свобод человека;

4) в случае необходимости, государственным правоохранительным органам для принятия мер.

Заключения общественных правозащитных организаций имеют рекомендательный характер.

**Статья 52.** Публичные обращения общественных правозащитных организаций

По итогам рассмотрения заявлений и жалоб, а также на основании проведенных по собственной инициативе общественных расследований

нарушений прав и свобод человека общественные правозащитные организации имеют право:

1) предлагать государственным органам и их должностным лицам оценки и заключения общего характера, направленные на эффективное обеспечение прав и свобод человека;

2) направлять рекомендации Уполномоченному Верховной Рады Украины по правам человека в отношении усовершенствования правовых и организационных процедур реализации прав и свобод человека;

3) обращаться в Конституционный Суд Украины за дачей заключения в отношении официального толкования Конституции и законов Украины, если они считают, что противоречивое применение положений Конституции Украины или законов Украины судами Украины, другими органами государственной власти Украины может привести к нарушению конституционных прав и свобод человека;

4) вносить обоснованные предложения в Верховный Суд Украины о принятии постановлений, которые имели бы целью разъяснение применения юридических положений, в отношении которых неоднократно возникали сомнения, или применение которых вызывало существенные разночтения в вынесенных судами приговорах и принятых ими решениях;

5) направлять высшим государственным органам и их должностным лицам предложения, касающиеся общего состояния осуществления ими полномочий по соблюдению и защите прав и свобод человека, а также принятия такими органами и должностными лицами соответствующих мер.

**Статья 53.** Рассмотрение заключений и публичных обращений общественных правозащитных организаций

Государственный орган или должностное лицо, получившие публичное обращение общественных правозащитных организаций, обязаны рассмотреть его и принять в случае необходимости соответствующие меры. О результатах рассмотрения публичного обращения государственные органы и должностные лица в месячный срок сообщают его авторам в письменной форме.

Государственный орган или должностное лицо, получившие заключение общественных правозащитных организаций, обязаны в месячный срок рассмотреть его и дать письменный ответ о принятых или запланированных ими мерах, или же письменно обосновать свой отказ от принятия соответствующих мер.

## РАЗДЕЛ V. КОНТРОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

**Статья 54.** Контроль местного самоуправления за государственной деятельностью

Контроль местного самоуправления за государственной деятельностью осуществляется на основе Конституции Украины, Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» и настоящего Закона.

Контроль местного самоуправления за государственной деятельностью осуществляется в отношении деятельности местных государственных администраций, их должностных лиц, а также размещенных на соответствующей территории государственных учреждений, предприятий и организаций.

Контроль местного самоуправления за государственной деятельностью основывается на принципах:

- 1) невмешательства местных государственных администраций в решение вопросов, отнесенных к ведению органов местного самоуправления;
- 2) невмешательства органов местного самоуправления в решение вопросов, отнесенных к ведению местных государственных администраций;
- 3) подотчетности и подконтрольности местных государственных администраций советам в части полномочий, делегированных им соответствующими районными или областными советами;
- 4) судебной защиты прав местного самоуправления.

**Статья 55.** Формы контроля местного самоуправления за государственной деятельностью

Основными формами общественного контроля местного самоуправления за государственной деятельностью являются:

- 1) деятельность советов, их исполнительных комитетов и постоянных комиссий;
- 2) местные референдумы;
- 3) общие собрания граждан;
- 4) местные инициативы;
- 5) общественные слушания;
- 6) деятельность основанных органами местного самоуправления средств массовой информации.

Контроль местного самоуправления за государственной деятельностью осуществляется в соответствии с полномочиями, предоставленными его субъектам Конституцией Украины, Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» и настоящим Законом.

**Статья 56.** Подотчетность местных государственных администраций советам

Местные государственные администрации подотчетны соответствующим районным, областным советам в выполнении программ социально-экономического и культурного развития, районных, областных бюджетов, а также в части полномочий, делегированных им соответствующими районными, областными советами и выполнения решений советов по данным вопросам.

**Статья 57.** Полномочия районных и областных советов по контролю за государственной деятельностью

Для осуществления контроля за государственной деятельностью районным и областным советам предоставляются полномочия:

1) создавать постоянные контрольные комиссии и заслушивать их отчеты;

2) рассматривать запросы депутатов и принимать по ним решения;

3) по предложению территориальных общин принимать решения о проведении консультативных опросов;

4) осуществлять полномочия по организации всеукраинских референдумов по инициативе Верховной Рады Украины или по народной инициативе;

5) объединяться в ассоциации и другие формы добровольных объединений органов местного самоуправления, а также выходить из их состава;

6) заслушивать отчеты председателей местных государственных администраций, их заместителей, руководителей управлений, отделов и других структурных подразделений местных государственных администраций о выполнении ими программ социально-экономического и культурного развития, исполнении бюджета, выполнении решений совета по указанным вопросам, а также об осуществлении местными государственными администрациями делегированных им советом полномочий;

7) принимать решения о выражении недоверия председателю соответствующей государственной администрации;

8) обращаться в суд о признании незаконными актов местных органов государственной исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права территориальных общин, полномочия районных, областных советов и их органов;

9) основывать средства массовой информации, назначать и увольнять от должности их руководителей.

**Статья 58.** Полномочия исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов по контролю за государственной деятельностью.

Для осуществления контроля за государственной деятельностью исполнительным органам сельских, поселковых, городских советов предоставляются:

а) собственные полномочия:

1) содействовать деятельности органов суда, прокуратуры, юстиции, Службы безопасности, внутренних дел и адвокатуры в области защиты прав и свобод, а также законных интересов человека;

2) обращаться в соответствующие органы с представлением о привлечении к ответственности государственных должностных лиц, игнорирующих законные требования и решения советов, их исполнительных органов;

3) обращаться в суд о признании незаконными актов органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права территориальных общин или полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления;

б) делегированные полномочия:

1) обеспечивать выполнение требований законодательства относительно рассмотрения обращений граждан, осуществлять контроль за состоянием этой работы на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от форм собственности;

2) по требованию общественности организовывать проведение собраний, митингов, манифестаций и демонстраций, других массовых мероприятий, осуществлять контроль за обеспечением общественного порядка во время их проведения.

#### **Статья 59. Постоянные контрольные комиссии советов**

Для осуществления контроля за исполнением решений советов и их исполнительных комитетов местные советы избирают постоянные комиссии из числа депутатов.

Постоянные комиссии по поручению совета, председателя, заместителя председателя районного в городе, районного, областного совета, секретаря сельского, поселкового, городского совета или по собственной инициативе изучают деятельность подотчетных и подконтрольных совету и исполнительным комитетам сельского, поселкового, городского, районного в городе совета органов, а также по вопросам, отнесенным к ведению советов, местных государственных администраций, предприятий, учреждений, организаций, их филиалов и отделений независимо от форм собственности и их должностных лиц, представляют по итогам проверки рекомендации на рассмотрение их руководителей, а в необходимых случаях – на рассмотрение совета или исполнительного комитета сельского, поселкового, городского, районного в городе совета; осуществляют контроль за выполнением решений совета, исполнительного комитета сельского, поселкового, городского, районного в городе совета.

Постоянные комиссии советов по вопросам, отнесенным к их ведению, имеют право получать от руководителей государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, их филиалов и отделений независимо от форм собственности необходимые для осуществления контроля материалы и документы.

Рекомендации постоянных комиссий подлежат обязательному рассмотрению государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами, которым они адресованы. О результатах рассмотрения и принятых мерах постоянным комиссиям советов должно быть сообщено в установленный комиссиями срок.

#### **Статья 60.** Временные контрольные комиссии советов

Для осуществления контроля по конкретно указанным вопросам местные советы избирают временные контрольные комиссии из числа депутатов.

Депутаты в составе временных контрольных комиссий, а также привлеченные для участия в их работе специалисты, эксперты и иные лица не должны разглашать информацию, ставшую им известной в связи с работой комиссий.

По итогам работы временные контрольные комиссии представляют отчеты и предложения на рассмотрение соответствующего совета.

#### **Статья 61.** Выражение советами недоверия председателям местных государственных администраций

По итогам осуществления своих контрольных полномочий районный, областной совет может путем тайного голосования выразить недоверие председателю соответствующей местной государственной администрации, на основании чего Президент Украины принимает решение и дает совету обоснованный ответ.

Если недоверие председателю районной или областной государственной администрации выразило не менее двух третей депутатов от общего состава соответствующего совета, Президент Украины принимает решение об отставке председателя местной государственной администрации.

### **РАЗДЕЛ VI. КОНТРОЛЬ ГРАЖДАН УКРАИНЫ И ДРУГИХ ЛИЦ ЗА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

#### **Статья 62.** Контроль граждан Украины и других лиц за государственной деятельностью

Отдельные граждане Украины и другие лица, проживающие в Украине, осуществляют контроль за государственной деятельностью на основе конституционных, а также предусмотренных международными до-

говорами, согласие на обязательность которых дано Верховной Радой Украины, политических прав и свобод.

Гарантии контроля граждан Украины и других лиц за государственной деятельностью предусмотрены в Законе Украины «Об обращениях граждан», Законе Украины «О правовом статусе иностранцев», Законе Украины «О беженцах», настоящем Законе и других законах Украины.

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ

*Всеволод Речицкий, к.ю.н.,  
конституционный эксперт Харьковской правозащитной группы*

Прочитав как бы полемическую статью В.Литвина «Гражданское общество: мифы и реальность» не могу не откликнуться на нее в той же манере. Ибо и сам автор, и его творение являют собой наглядный образец типично государственного взгляда на проблему. Однако если его позиция – это видение гражданской реальности одним из «высших официалов», то моя, скорее, взгляд маргинала. В сущности, все им сказанное имеет свои истоки и свое объяснение в органическом делении современной политической реальности. Корни такого деления обнаруживаются еще в идее народного суверенитета, который по отношению к суверенитету государственному считается первичным. Как утверждалось еще в «Энциклопедии» Д.Дидро, свою власть король получает от подданных. Именно из этой идеи воспоследовало затем представление эпохи Просвещения о народном суверенитете, как о *первичной* власти, конструирующей *вторичную* государственную власть из согласия управляемых. И хотя Т.Гоббса долго не отпускал страх перед гражданской войной, спасти от которой могла лишь абсолютная монархия, уже Б.Спиноза смотрел на данную проблему проще, отстаивая ограничение правительственной власти в интересах социального мира и гражданской свободы.

Идею ограниченного правления позднее концептуально развил В.фон Гумбольдт, который писал, что при создании государственного устройства необходимо не только предварительное определение «господствующей» и «подчиненной» частей нации, но также и объектов, на которые политическая власть будет распространять свою деятельность, и по отношению к которым она обязана будет ее ограничивать. Таким образом, политическую сферу он разделил на пространства, предполагающие особую структуру отношений между ними.



Следует заметить, что и у А.Токвиля государственная и гражданская сферы отчетливо разделены. Государство у А.Токвиля суть ассамблеи, министерства, суды, армия и полиция. Гражданскую же сферу («civil life») образует негосударственная активность, осуществляемая индивидами помимо домашних и бытовых забот. И если экономические гражданские ассоциации у него существуют ради частных интересов коммерции и индустрии, то политические гражданские ассоциации занимаются *выработкой и поддержанием доктрин, которые им хотелось бы воплотить в жизнь*. В итоге, религия гражданственности требует у А.Токвиля государственного подчинения обществу, а политическая религия – общественного подчинения государству.

Религия гражданственности или идея приоритета народного суверенитета перед государственным, как известно, легла в основу американской конституционной доктрины уже в XVIII в. В Европу эта идея проникла под влиянием Ш.Монтескье, пересадившего на континент английские представления о власти политически ассоциированных представителей общественности. Поэтому логично, что и европейский конституционализм базируется на идее конкуренции двух сил в политическом поле: силе государства с его страстью к всемогуществу, и силе индивида с его стремлением к свободе.

Наиболее основательно среди политических философов различал активность государства и гражданского общества, по-видимому, Гегель, который по этому поводу, в частности, писал: «*Действительная* власть полагается, правда, в качестве единой и сконцентрированной в правительстве; но ей противопоставляется *возможная* власть, и эта возможность должна в качестве таковой обладать способностью принуждения по отношению к данной действительности. Предполагается, что это второе бессильное существование общей воли должно обладать способностью суждения, следует ли власти покинуть ту первую волю, с которой она связана, соответствует ли еще власть понятию всеобщей свободы. И этой воле надлежит вообще осуществлять контроль над верховной властью, и если в ней частная воля вытеснит всеобщую, лишит ее власти; причем сделано это должно быть посредством публичного заявления, обладающего абсолютной силой воздействия, в результате чего с этого момента все действия верховной государственной власти теряют всякое значение. Нельзя, не следует допускать, чтобы власть обособлялась сама посредством собственного суждения; это было бы восстанием; ибо эта чистая власть состоит из множества частных волей, которые, следовательно, не могут конструироваться в общую волю. Однако вторая, общая воля объявляет, что это множество в качестве сообщества, или чистой власти, объединено с **идеей всеобщей воли**, поскольку эта воля больше не при-

сутствует в предшествовавших *властителях*». <sup>xvii</sup> Несмотря на известную трудность изложения, главная мысль, как представляется, здесь выражена лапидарно. Позднее эту же идею воспроизвел Ю.Хабермас, утверждая, например, что систему финансового оборота, а также экономическую власть, равно как и власть гражданской администрации в структурно сложных современных обществах можно лишь сдерживать. Однако в любом случае эта власть должна быть отделена от коммуникативных сфер общества, устранена из пространства общественной мысли и частной жизни, природа которых имеет спонтанный характер. В противном случае враждебная спонтанности бюрократическая рациональность проникнет в повседневную жизнь людей. Чтобы этого не случилось, система гражданской коммуникация должна оберегать границы своего мира.

С этой целью, писал Ю.Хабермас, мы должны различать власть, *рождающуюся в процессе коммуникации*, и *административно применяемую власть*. В деятельности политической общественности встречаются и перекрещиваются два противоположных процесса: с одной стороны, коммуникативное формирование легитимной власти, которая рождается в свободном от всякой репрессивности процессе коммуникации политической общественности, а с другой – такое обеспечение легитимности через политическую систему, с помощью которой административная власть пытается управлять политическими коммуникациями.

Б.Рассел также различал два вида крупномасштабной политической активности. С одной стороны, как он считал, общественная безопасность требует централизованного правительственного контроля, который в перспективе может расширяться до размеров мирового правительства. С другой стороны, гражданское общество движется по пути прогресса, конкурирующего с социальным порядком. При этом ситуация осложняется еще и тем, что в интересах прогресса человечество вынуждено допускать многое. Не удивительно поэтому, что в сознании современного человека все конфликты могут однажды слиться в фундаментальное противостояние: *общество – власть*, *духовный истеблишмент* и *духовный контристеблишмент*.

Цели государства хоть и широки, но ограничены. Традиционно ими являются безопасность, счастье и сохранность как общества в целом, так и его отдельных частей, писал П.-А.Гольбах. Следовать этому правилу на практике оказалось непросто. И хотя суверен, по замыслу Ж.-Ж.Руссо, должен был всецело посвятить себя охране человеческой свободы, в современном мире защите гражданской свободы посвящается обычно небольшая часть правительственных прерогатив. На практике нынешние правительства в гораздо большей степени заботит стабильность и порядок. В свое время Ф.Бэкон характеризовал государственную активность

как обуздывающую, укрощающую и подчиняющую себе общественную жизнь, однако еще и сегодня *упорядочение* поведения народа остается универсальной правительственной мечтой. Недаром излюбленной доктриной государственной власти всегда была доктрина порядка. Политические руководители обычно легко отождествляют порядок со status quo, объявляя подстрекателем всякого, кто осмелится выступить против. Почти всякий профессиональный управленческий аппарат стремится к сохранению сложившихся отношений и порядков, а не к их преобразованию.

Еще Ч.Беккариа заметил, что «политические машины» долгие сохраняют приданное им движение и медленнее остальных перестраивают свой ход. Поэтому любимым занятием государственных бюрократов является обеспечение порядка на территории безотносительно к особенностям человеческой расы. Бюрократы обычно невосприимчивы к тому, что правительственная власть, парализуя гражданскую жизнь, толкает тем самым государство к собственному параличу. Именно поэтому Ф.Ницше не смущаясь называл государство «псом лицемерия», а М.Бакунин приписывал государству изначальное убеждение, что человек зол и плох. По мнению Ж.-Ф.Ревеля все, что есть в человеке неполитического, чиновникам ненавистно. У С.Вейль из-за «необходимости целовать металлическую холодность государства люди изголодались за противоположным». Преданность порядку наряду с убеждением в его неизблемости есть стандарт бюрократического отношения к действительности. Впрочем, государство, как говорили еще классики марксизма, обычно всегда осознает свои функции как вытекающие из противоположности между правительством и народными массами.

И тем не менее, в политическом смысле государство есть лишь временный триумфатор. Как писал К.Маркс, «с того момента, как управление государством и законодательство переходят под контроль буржуазии, бюрократия перестает быть сознательной силой; именно с этого момента гонители буржуазии превращаются в ее покорных слуг. Прежние регламенты и рескрипты, служившие лишь для того, чтобы облегчить чиновникам их деятельность за счет промышленников – буржуа, уступают место новым регламентам, облегчающим деятельность промышленников за счет чиновников».<sup>xviii</sup> Постепенно «центральной государственной власти» становится ясно, что продолжение старых отношений с обществом невозможно, и что правительству надлежит предоставить своим подданным свободу во всем, что не относится к его прямому назначению, что не связано с внешней и внутренней безопасностью. Так что не может быть более священной для правительства обязанности, чем предоставление гражданам свободы в такого рода вопросах и их защита, независимо

от соображений утилитаристского характера, ибо эта свобода священна сама по себе, писал Гегель. Естественно, что осуществление данной свободы может иметь место лишь в структурных рамках гражданского общества, существующие представления о котором весьма различны.

Ж.-Ф.Ревель определял гражданское общество состоящим из граждан, которые действуют во всем по собственной инициативе, вне актов государства и вне ответственности перед государственной властью. Международное общество прав человека гражданским называет общество, в котором его члены имеют не только независимые от правительства организации и прессу, но и сами являются экономически независимыми от государства. Д.Грин называл гражданское общество негосударственным добровольным «царством общей активности», руководимым чувством долга людей по отношению друг к другу и к социальной системе свободы в целом. Это определение близко к пониманию Д.Истоном политического сообщества, объединенного чувством общности по отношению к известному количеству сходных или идентичных ценностей. Для М.Новака эффект гражданского общества возникает вследствие углубляющейся политической дифференциации мира, в результате которой экономические и морально-культурные системы становятся автономными vis-a-vis государству.

По представлениям Д.Сартори, гражданское общество – это открытое общество, в котором общественное начало превалирует над государственным, а демос предшествует власти. Для М.Волсера оно напоминает совместное предприятие, публичное место, где люди спорят и обговаривают общие интересы, намечают свои цели и обсуждают приемлемый для них риск. По мнению Р.Дарендорфа, «гражданское общество есть общий знаменатель подлинной демократии и эффективной рыночной экономики». В одном из учебников для средней школы США утверждается, что гражданское общество – это область добровольных личных, общественных и экономических отношений и институтов, которые хотя и регулируются законом, однако не принадлежат государству. Обеспечивая условия для существования негосударственных центров политической власти, гражданское общество выступает необходимым средством ограничения государственных правительственных полномочий.

Гражданское общество также может быть определено как сфера или подсистема общества, которая является аналитической и в определенной степени отделенной от сфер политической, экономической и религиозной жизни. Иными словами, гражданское общество является сферой солидарности, в которой напряженно переплетаются как абстрактный универсализм, так и партикуляристские версии общности. Оно является как ре-

альной, так и нормативной концепцией. В современных развитых странах гражданское общество не является простым придатком экономической системы и, тем более, придатком государства, а выступает ареной деятельности разнообразных организаций, каждая из которых стремится защитить политические или классовые интересы определенной социальной группы. В итоге именно сосуществование и конкурентная борьба разнородных социальных сил подрывают попытки установления государственной монополии в сфере политического, морального и интеллектуального влияния.

Теоретически традиция гражданского общества берет свое начало в работах А.Шефтсбери, Ф.Хатчесона, А.Фергюсона и А.Смита. Позднее его концепция была развита Б.Констаном, Л.Стейном и А.Грамши. По мнению А.Селигмана гражданское общество есть арена, на которой свободная индивидуальность располагает свое стремление к личной автономии. Иными словами, гражданское общество есть форма интеграции общности, противостоящей государственной интеграции. Поэтому, если в рамках марксистской интерпретации социальной динамики общественные противоречия ведут к государству, то в рамках англо-американских представлений о социальном прогрессе люди объединяются, чтобы противостоять ему. Не желая быть поглощенными государством, они объединяются на «неинтегративной» основе индивидуальной свободы. Поэтому гражданское общество есть нечто отличное от государства, нечто «за пределами» государства и традиционной практики государственных функционеров. Впрочем, еще в Великой хартии вольностей 1215 г. утверждалось, что гражданское общество образует область, в которой люди являются свободными от необоснованного вторжения со стороны правительства. Этот подход, сохранившийся до настоящего времени, проник в современные учебники политологии. В одном из изданий такого рода утверждается, что гражданское общество образует область добровольных частных, социальных и экономических отношений и структур, которые, будучи ограничены законом, не являются частью государственных учреждений. Гражданское общество обеспечивает пространство свободы своих членов, защищенное против неосновательного вторжения в него со стороны официальных властей. Благодаря созданию автономных независимых структур силы и влияния, гражданское общество становится необходимым средством поддержания идеи ограниченного правления.

В свое время Гегель говорил, что хотя индивид, безусловно, является целью для себя, осуществление данной цели по необходимости связано с другими индивидами, и потому должно предполагать известную форму

гражданской универсальности. Из данной идеи, писал позднее Д.Роулз, следует важное конституционное следствие, а именно то, что первичная политическая власть может быть представлена лишь исключительно коллективным организмом, властью общественности, волей свободных и равноправных граждан. Данная теоретическая конструкция действительно близка исходным принципам политической эволюции США, что и позволило А.Селигману заявить о стилевой практике американской политической жизни, как о воплощенной идее (парадигме) гражданского общества.

Фактически ничто, кроме стремления сохранить свободу, не интегрирует людей в гражданское общество. Общество же как уникальное политическое целое не имеет корпоративного сознания. Как писал В.Перес-Диас, гражданская ассоциация не имеет никакой общей цели, кроме утверждения универсальных правил, которые должны соблюдаться всеми во имя осуществления индивидуальных устремлений. Уже для шотландских моралистов времен А.Фергюсона быть гражданином означало уважать чувства других. Последующая эволюция этого качества привела к тому, что, защищая индивидуальность, гражданское общество оказалось в оппозиции государству. В конечном счете гражданское общество стало сложным политическим комплексом, балансом согласия и конфликта, многообразия и консенсуса, равно необходимых для жизни современного человека.

Для Ф.Оксборна гражданское общество есть основанный на многообразии территориальных и функциональных гражданских объединений социальный феномен, значимость которого определяется мирным сосуществованием таких объединений, при сохранении ими способности сопротивляться подчинению государству. Э.Гелнер писал, что гражданское общество является воплощением неправительственных институций, достаточно сильных для того, чтобы противостоять государству, не препятствуя последнему сохранять мир и выступать арбитром между различными интересами. Таким образом, зрелое гражданское общество предстает перед нами в нескольких измерениях, важнейшими из которых являются индивидуализм, *privacy*, рынок, плюрализм и классовая структура. Его характерными чертами выступают также верховенство права, организация негосударственных групп и интересов, а также плюрализм, препятствующий любому доминированию.

В итоге свобода находится в безопасности лишь там, где политика не считается важнейшим делом и где существует много уровней неполитической частной и коллективной активности. Естественно, что в последнем случае успех гражданского общества будет зависеть от челове-

ческой способности строить отношения на взаимном доверии, независимо от того, хорошо ли индивиды знают друг друга.

Гражданское общество структурно, как структурно и государство. Однако структурность гражданского общества имеет не вертикальный, как у государства, а горизонтальный характер. В этом смысле гражданское общество есть «свободная синергия», «анархия в смысле положительном», порядок, спонтанно вытекающий из внутренней солидарности людей, работающих не нуждаясь в понуждении и управлении. Логично, что при этом гражданское общество имеет отличные от государства приоритеты. Если для государства ими остаются безопасность, стабильность, порядок и защищенность, то для гражданского общества приоритетами становятся свобода, инициатива, динамизм и спонтанная активность. Такое разграничение приоритетов имеет глубокий характер, структурно предопределяющий содержание большинства органических конституций.

Если государственная власть служит прозаической цели поддержания общественного порядка, то развитие общества иницируется другими социальными механизмами. Поэтому попытка коммунистического режима синтезировать власть и механизмы развития была не только исторической, но и логической ошибкой. Отчетливое разграничение государственного и общественного, как известно, признавалось также в марксизме, противопоставлявшем государству свободу и разнообразие частной жизни, не подавляемых и не поглощаемых единством государственной воли. Особыми, однако, являются не только взаимоотношения государства и гражданского общества, но также их позиция по отношению к конституции.

Поскольку органические конституции возникли в эпоху доминирования частной собственности, личной инициативы и предприимчивости, постольку подлинная конституция и капитализм связаны как хронологически, так и структурно. Конституционализм есть исторический феномен, возникший одновременно с буржуазным убеждением, что благосостояние и справедливость достижимы лишь с помощью самоуправления и рынка. Конституция, таким образом, есть *общественное*, а не государственное *новое* право. Цель последнего – охранить буржуазно-капиталистические приоритеты, главным из которых является свобода. Иными словами, конституция оформляет отделение благосостояния и справедливости от политической власти, регулируя отношения между государством и обществом таким образом, чтобы государство, оставаясь гарантом гражданских прав, перестало политически контролировать общество. Закономерно, что при капитализме правовые системы начинают трансформироваться из однополярных в биполярные, где один полюс – конституция (*новое право гражданского общества*) ориентируется на

свободу, а второй полюс – текущее законодательство (традиционное право государства) сохраняет преданность «умиротворенности настоящим». Как говорил один из героев романа О.Хаксли: «Во времена Джефферсона было много американцев, умевших самостоятельно заработать на жизнь. Экономически они были независимы. И от правительства, и от большого бизнеса. Вот потому-то появилась наша конституция».

Достижение ограниченного правления является общей целью всех конституционных систем, поэтому конституционализм следует интерпретировать как систему ограничений правительственной власти. Недаром главным объектом конституции является защита граждан от собственного правительства и его оскорблений. Конституции действительно не создаются, а вырастают. Их появление знаменует зрелость гражданского общества. Поэтому принятие нефиктивной конституции является как бы актом политической инициации народа. Оно означает, что общественность не только осознала свое принципиальное верховенство над государством и его властью, но и начала отождествлять себя с главным фактором политического прогресса. Конституция – это гарант свободы гражданского общества, выражением которой является известная мера позитивного хаоса, неупорядоченности в экономике (рынок), политике (демократия), частной жизни (privacy). Она есть не столько упорядочиватель гражданской жизни, как думают многие государственные интеллектуалы в Украине, сколько гарант против ее чрезмерной организованности и регламентированности. Посредством конституции, писал Т.Грин, мы предохраняем себя не только против «заботливого, как бабушка, правительства», но также и против избыточного законодательства. Иными словами, органическая конституция создается для того, чтобы защитить людей от государства, а вовсе не для того, чтобы помочь государству в защите граждан друг от друга.

В рамках социалистической политико-правовой парадигмы общественность привыкла относиться к конституции как к юридическому генералу (качество «генеральности» конституций анализировалась в науке) – отчасти благодушному, иногда склонному к социальной демагогии, но в своей основе всегда пирамидальному, авторитарно самовластному. Конечно, конституция, как и любой органический закон, должна противостоять юридическому и политическому произволу. Но более важным в ней является то, что она предохраняет гражданское общество против чрезмерной зарегулированности, идейного обскурантизма, посягательств живой власти на власть деперсонифицированную, абстрактную.

Тот факт, что органические конституции отстаивают приоритет свободы, включая риск «сверхдемократии» и хаоса, а не стабильности на основе доктрины порядка, хорошо иллюстрируется примерами. Уже Вели-



кая хартия беспокоится о «свободе», «неприкосновенности прав», «неотъемлемых вольностях» церкви; использует понятия «свободного человека», который не может быть «задержан, заключен, лишен имущества, поставлен вне закона», «изгнан» или «разорен» иначе, как «по законному приговору равных ему и по закону страны» (ст. 39). Свобода выезда из Англии и возвращения в нее гарантируется при этом не только купцам (ст.41), но и «каждому» (ст.42).

В свою очередь, английский Билль о правах 1689 г. запрещает судам ограничивать «свободу слова, суждений и актов в парламенте» (ст.9), провозглашает принцип свободных выборов, разрешая отстаивать «указанное и изложенное здесь ограничение... короны всеми своими силами, не щадя ни жизни, ни состояния, против всех лиц, которые предпримут что-либо сему противное».

Декларация независимости США 1776 г. провозглашает, что «когда какая-либо форма правления становится губительной для этой цели (обеспечения жизни, свободы и стремления к счастью – В.Р.), то народ вправе изменить или уничтожить ее, и установить новое правительство, основав его на таких принципах и организовав его власть в такой форме, которые покажутся наиболее пригодными для осуществления его безопасности и счастья».

О структурной оппозиции свободы и избыточной регламентированности гражданской жизни косвенно упоминается в IX поправке к Конституции США (1791 г.): «Перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых народом». Французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. также провозглашает, что: «Целью всякого политического объединения является сохранение естественных и непогашаемых прав человека. Эти права суть свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению» (ст.2). Свобода обретает конституционное толкование в ст.4 Декларации как возможность «делать все, что не вредит другому: таким образом, осуществление естественных прав каждого человека имеет лишь те пределы, которые обеспечивают другим членам общества пользование этими же правами». Цель защиты свободы и гражданских прав содержится также в «Общих положениях» (ст. 2) Конституции Швейцарской Конфедерации 1874 г. Конституция ФРГ 1949 г. в ст. 20, абзац 4 (включен в 1968 г.) утверждает: «Все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить этот (демократический – В.Р.) строй, если иные средства не могут быть использованы». Характерно, что и «право народа иметь и носить оружие», которое «не подлежит ограничениям» и записано во II Поправке к Конституции США (1791 г.) предусмотрено не для индивидуальной самозащиты, а для

«безопасности свободного государства», то есть по политическим соображениям, а не мотивам личной безопасности.

Следует заметить, что обеспечение конституциями режима свободы, в которой в первую очередь заинтересовано гражданское общество, не противоречит, с точки зрения общественных интересов, стабильности и порядку. По наблюдениям В.Эбенштейна, идея выгоды свободы для обеспечения целей порядка, высказанная в 1690 г. Д.Локком, была затем неоднократно подтверждена, так что правление народа в соединении с правом на восстание против тиранического правительства стало... «наилучшим препятствием восстанию». Так англо-американская конституционная система, основанная на праве народа на восстание, оказалась наиболее стабильной в мире. Данный тезис в общей форме сохраняет справедливость и по отношению к таким государствам, как Голландия, Швейцария, страны Скандинавии.

Конституции посттоталитарных стран учли эти факторы весьма самобытно. Хотя в Украине, как и ранее в России, отказались от конституционного закрепления глав, специально посвященных гражданскому обществу, попытки к этому в официальных конституционных проектах этих стран достаточно симптоматичны. Что же касается действующих посттоталитарных конституций, то в Преамбуле Конституции Молдовы 1994 г. перечислены общегражданские, а не государственные приоритеты: правовое государство, гражданский мир, демократия, достоинство человека, права и свободы, свободное развитие личности, справедливость и политический плюрализм. В ч. 4 ст. 29 Конституции Словацкой Республики 1992 г. записано, что политические партии и политические движения, а также союзы, товарищества или иные организации отделены от государства. Аналогичное правило записано в ч. 4 ст. 20 Конституции Чешской Республики 1992 г. Конституция Литовской Республики 1992 г. содержит главу III под названием «Общество и государство», а Конституция Эстонской Республики 1992 г. – главу «Народ». В ст. 54 Конституции Казахстана 1993 г. запрещается незаконное вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и возложение на общественные объединения функций государственных органов. Эта же Конституция содержит два раздела под названиями: «Общество, основы его устройства» (раздел II) и «Государство, его органы и институты» (раздел III). В ст. 4 Конституции Болгарии 1991 г. утверждается, что Республика создает условия для свободного развития гражданского общества, а в Преамбуле Конституции Литвы 1992 г. – что Основной Закон принимается в результате стремления литовского народа к открытому, справедливому, гармоничному гражданскому обществу. В Преамбуле Конституции Кыргызстана

1993 г. говорится, что Конституция принимается в результате стремления народа утвердить себя в качестве свободного и демократического гражданского общества. Уважение к принципам гражданского общества провозглашено в Преамбуле Конституции Чехии 1992 г. Вместе с тем, как писал нынешний судья Конституционного суда Украины профессор В.Шаповал, новые конституции посттоталитарных стран остались в своей основе законами государства, а не гражданского общества. Будучи ориентированными на конкретный образ будущего, они предстают перед нами жесткими программными документами для грядущих поколений, что весьма отличает их от либеральных конституций, обычно устанавливающих лишь процедурные правила, которые не определяют характера и целей социальной политики.

Так или иначе, но общий анализ показывает, что в конституциях посттоталитарных стран должны быть закреплены гарантии обеспечения прогресса на основе максимально быстрых преобразований. Они должны предполагать как традиционный контроль гражданского общества за государством, так и специальный контроль за государственной деятельностью со стороны специальных общественных институций, прежде всего, правозащитных организаций. Как сказал однажды П.Друкер, возможно, что с течением времени будущие общества настолько очеловечатся, что из «кристаллических» превратятся в «жидкостные». И хотя эта широкая метафора требует пояснения, однако общий смысл универсальных структурных изменений в современной политической активности она схватывает.

Что же касается критической по отношению к потенциалу гражданского общества позиции профессора В. Литвина, то ей вряд ли следует удивляться. Ведь, как заметил в свое время Т.Адорно, антиинтеллектуализм укоренен в государственном мышлении. И хотя государство постоянно твердит, что критика должна быть ответственной, из этого вытекает лишь то, что право на критику имеет политический истеблишмент. Так из человеческого права и гражданской обязанности критика превращается в привилегию. Закономерно, что все функционально связанные с политическим режимом в той или иной стране лица обычно воздерживаются от критики ее политического порядка. Как писал М.Салтыков-Щедрин, здесь возникает порочный круг: как бы и нужна самостоятельность, и не нужна. То есть, нужна «известная» самостоятельность. Как бы и нужна критика, и не нужна. То есть, опять-таки, нужна «известная» критика. Позиция государства, говорил Л.Эрхард, не вызывает воодушевления народа, ибо государство стремится водить свободу на помочах.

Любой государственный истеблишмент (а профессор В.Литвин – его органическая составляющая) вырабатывает специальный, лишь внешне

кажущийся открытым язык политического общения. Так возникает феномен политической «логократии», то есть современной системы изощренного применения слова. Как констатировал известный чешский диссидент М.Шимечка, обычные люди в этом смысле могут лишь жалко подражать профессионалам. Впрочем, как писал еще Ж.Мелье, власть всегда хочет, чтобы массы не знали многого о существующем, и верили в то, чего на самом деле нет. Иными словами, для власти всегда существует сильный соблазн подавления воображения гражданского общества и распространения атмосферы интеллектуального изоляционизма.

Именно поэтому интеллектуальная активность гражданского общества не совпадает с идеологической активностью государства. И хотя, *в конечном счете*, государству также выгодна свобода и демократия, эта выгода существует для государства лишь стратегически, как бы только в исторической перспективе. Наоборот, гражданское общество может развиваться исключительно в условиях повседневной интеллектуальной свободы, хотя стратегически и оно заинтересовано в порядке и стабильности.

Разумеется ни одно современное общество не обеспечивает абсолютной свободы, равно как и ни одно государство не сводит ее к нулю. Однако, по контрасту с государством, в гражданском обществе императив интеллектуальной свободы преобладает. «Превратившись в правительство», – писал О.Конт, мысль тотчас же разворачивается. В здоровом же виде она вечно недовольна существующим. Поэтому, если наш век действительно является веком свободы, то одновременно он должен быть и веком критики, которой подчинено все. В сущности, антагонизм государственного порядка и гражданской свободы всегда выгоднее признавать открыто. Поскольку интересы прогресса требуют ценить гражданскую свободу выше, чем государственный порядок, из этого следует, что свобода интеллектуальной активности должна быть защищена конституцией, а информационная активность гражданского общества выведена за пределы законодательного (кроме правил доставки почты и подобных им) регулирования. Иначе говоря, если правительственные или какие-либо иные официальные инстанции запрещают исказить правду, то этого уже достаточно, чтобы создать смертельную опасность интеллектуальной свободе человека. Ведь за таким запретом реально кроется абсурдное признание, что некто заведомо знает правду или владеет ее универсальными критериями. Не стоит поэтому удивляться, что американская конституционная система и основанная на ней доктрина считает свободу убеждений более священной, чем даже честь национального флага. Следует также упомянуть, что в рамках американской традиции свобода печати означает, что люди могут печатать и передавать в эфир неразумную,

нецивилизованную, неприятную, неправдивую, опасную и подстрекательскую информацию. Ибо именно таковой оказывается цена свободы.

Что же касается озабоченной угрозой мистификации украинского общественного сознания статьи профессора В.Литвина, то она есть не более чем хороший пример неискренного политического пуританизма. Именно последний всегда стремится переложить бремя ответственности с больной головы на здоровую. Ведь комментировать в современных условиях, как все теперь понимают, следовало бы явно другие национальные угрозы...

*Февраль 2002 г.*

---

<sup>xvii</sup> Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. – М.: Наука, 1978. – С. 222.

<sup>xviii</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. – С. 56-58.

## ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ, ПРАВА І ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

*Євген Захаров, Харківська правозахисна група*

Правозахисні організації (ПО) – це особливий вид недержавних неприбуткових організацій, діяльність яких спрямована на утвердження й захист прав і свобод людини, ефективний контроль за їхнім дотриманням державою, її органами і посадовими особами. ПО сприяють зменшенню організованого насильства, здійснюваного державою. Для цього вони працюють одночасно в трьох напрямках:

- 1) захист прав людини в конкретних випадках (ця допомога повинна бути безкоштовною для заявника), громадські розслідування фактів порушень прав людини державними органами;
- 2) поширення інформації про права людини, правове виховання;
- 3) аналіз стану з правами людини.

Усі три напрямки тісно взаємозалежні, робота тільки в одному із трьох напрямків, кажучи взагалі, не може бути, на мій погляд, ефективною. Якщо займатися тільки захистом громадян, то правозахисні організації приречені на вічну боротьбу з державою при патерналізмі, що зберігається у суспільстві, незнанні людьми своїх прав та інструментів їхнього захисту і законодавства, що, як і раніше, несе загрози правам людини. Правове виховання і викладання прав людини, знання своїх прав, національних і міжнародних механізмів їхнього захисту необхідні для успішного відстоювання своїх прав і утвердження правової свідомості. Аналіз стану з правами людини передбачає аналіз законодавства, судової й адміністративної практики, їхньої відповідності нормам міжнародного права, спостереження за законодавчим процесом, ініціювання необхідних змін у законодавстві і правозастосувальній практиці. Для проведення такого аналізу необхідне знання міжнародних договорів у галузі прав людини, внутрішнього законодавства і судової практики інших країн, «м'якого» права, зокрема, практики Європейського суду з прав людини. Було б дуже добре, якби існувала мережа організацій, що займаються тільки одним ключовим правом – наприклад, тільки правом на життя; або тільки правом на захист від катувань і жорстокого поводження; або тільки свободою виявлення поглядів, тобто свободою поглядів, свободою слова і свободою інформації; або тільки свободою совісті і т.д. Проте правозахисних організацій (маються на увазі громадські організації, що займаються хоча б одним із трьох зазначених напрямків) дуже мало, тому вони змушені займатися розглядом порушень найрізноманітніших прав людини, працюючи в режимі пожежної команди з непередбаченими викликами. Більш ефективній роботі сприяла б спеціалізація ПО, коли вони, обрав-

ши одне або декілька ключових прав, займалися ними систематично і глибоко з року в рік.

Але перед тим, як говорити більш детально про правозахисні організації, необхідно дати визначення усіх термінів, які використовуються: що розуміється під правами людини, від кого їх захищають, хто, власне, порушник прав людини.

Слід зауважити, що чіткої несуперечливої концепції прав людини не існує. Її можна було б збудувати, якщо прийняти суто ліберальне трактування прав людини, тобто розуміти їх тільки як так звані права першого покоління – громадянські (або особистісні) та політичні. До громадянських прав відносяться право на життя, на захист від рабства, від катувань, від безпідставного арешту, затримання або вигнання, право на рівність перед законом, на справедливий суд, на приватність, на свободу пересування, право на притулок, на свободу думки, совісті і релігії, на свободу вираження поглядів. До політичних прав належать: свобода мирних зібрань і свобода асоціацій, право на участь в управлінні, право обирати і бути обраним. Формулювання цих прав йдуть від Джона Локка, пройшли через буржуазні революції, потрапили до Декларації прав людини і громадянина і Американського Білю про права людини та були кодифіковані у Загальній декларації прав людини і Міжнародному пакті про громадянські і політичні права в майже не зміненому вигляді. В термінології Джона Локка усі ці права є природними, тобто належать усім людям по праву народження, просто тому, що вони люди.

Слід підкреслити, що йдеться про права особистості, а не якогось колективу, і у якості порушника розглядається виключно держава. В основі концепції прав людини міститься три положення: 1. будь-яка влада в державі має бути обмеженою; 2. кожна людина має свою область свободи, на яку держава зазіхати не вправі; 3. якщо держава порушила цю область свободи, людина повинна мати можливість оскаржити це порушення в суді, який примусить державу перервати порушення і компенсувати збитки, які були нанесені порушенням. Таким чином, права людини – це зони свободи, які мають бути вільні від регулювання державою (це визначення належить Ф.Гайєку). При такому підході зручно використовувати поняття негативних прав, тобто заборон державі порушувати зони свободи. Що ж до правозахисних організацій, то можна чітко визначити їхню місію – охороняти ці зони свободи від експансії держави, захищати людину від організованого насильства, яке здійснює держава. При цьому, якщо природні права переходять в статус юридичних, тобто закріплені в законі, то з'являється можливість захищати їх за допомогою визначених законом процедур. Наприклад, гарантування прав людини в Конституції вже уможлиблює юридичний захист прав людини через Конституційний

чи звичайний суд в залежності від того, як збудована конституційна система. В українській Конституції ці права гарантовані статтями 21-41.

Описана концепція прав людини одразу перестає працювати, якщо розширювати поняття прав людини і додати до них так звані права другого покоління, які з'явилися у Загальній декларації прав людини під тиском Радянського Союзу та його сателітів, – соціальні, економічні та культурні права. Вони включають право на соціальне забезпечення, на працю, на рівну оплату за рівноцінну працю, на відпочинок і дозволя, право на достатній життєвий рівень, право на освіту, право на участь у культурному житті суспільства та інші. В Конституції України вони гарантуються статтями 42-54. Ці права мають вже зовсім іншу природу. Їх називають позитивними, оскільки вони накладають на державу позитивний обов'язок їх забезпечити. Прибічники ліберальної концепції прав людини кажуть, що ці права взагалі не можна називати правами людини – вони вже не універсальні, не всезагальні, не невідчужувані, і, найголовніше, вони мають бути реалізовані державою а не людиною, це обіцянки держави зробити людям «хороше життя» – забезпечити їх робочими місцями, достатнім рівнем життя, що означає достатній рівень харчування, житла та одєжі, кваліфікованою медичною допомогою, достатнім соціальним забезпеченням в старості, тощо. Але, зауважимо, забезпечити реалізацію цих прав можливо тільки у випадку отримання грошей від тих, хто їх заробляє, а потім справедливого і правильного розподілення отриманих коштів. Жодного позитивного прикладу такого гатунку в так званих країнах народної демократії ми не бачили, а бачили, навпаки, дещо протилежне.

Отже, більш прийнятною видається ліберальна концепція прав людини, яка й має бути покладена в основу діяльності правозахисних організацій.

Це не означає, що правозахисні організації мають ігнорувати права другого покоління, тим більше, що вони закріплені в нашій Конституції (хоча, на мою думку, це було помилкою, і в подальшому Конституцію доведеться змінити, гарантії цих прав переформулювати – наприклад, так, як це зроблено в Конституції Польщі, де ці права гарантуються не для усіх, а для соціально слабких), Міжнародному пакті про соціальні, економічні та культурні права (Україна є його учасником) і Європейської соціальної хартії (Україна на шляху приєднання до хартії). Але говорити про реалізацію цих прав можна, якщо тільки декларативні норми (сформульовані як наміри, побажання) цих документів підкріплені нормативними актами, які, наприклад, визначають, що в цій країні є достатній рівень життя. Інакше незрозуміло, що є порушенням цих прав, і ці порушення не можна оскаржити в суді, отже, ст.8 Конституції, яка декларує,



що конституційні норми є нормами прямої дії, виконати для цих прав неможливо. Таким чином, в наших умовах ці права є суто декларативними, і держава їх реалізувати не в змозі. Але для правозахисних організацій залишається великий простір для утвердження мінімальних норм, які держава має визнати і забезпечити, для захисту від дискримінації в реалізації цих прав, для боротьби з порушеннями законодавства, яке певною мірою реалізує ці права (нарахування пенсій, допомоги інвалідам, багатодітним родинам, тощо).

Слід визнати, що прибічники розширення концепції прав людини мають свої сильні аргументи. Оскільки праця невіддільна від життя, право на життя і право на працю – речі взаємопов'язані; якщо держава не бере на себе обов'язок забезпечити бодай на мінімальному рівні це право, а людина слабка і не може сама собі це право забезпечити, вона відкидається на обочину життя. Як же можна тоді говорити про соціальну державу? Крім того, є відома теза про неподільність прав людини. Людина єдина, є істотою соціальною, і усі її права, які відображають різні іпостасі людини, не можна розділити. Вони потрібні людині в комплексі. Якщо людина не буде мати можливості працювати і заробляти, навіщо їй фундаментальні свободи? Крім того, заперечується теза, що позитивні права на відміну від негативних пов'язані з рівнем багатства суспільства: кажуть, що багато прав першого покоління, такі, як, наприклад, право на справедливий суд, на рівність перед законом, в бідному суспільстві захистити також не можна. І взагалі, чому права першого покоління є негативними? Те ж право на справедливий суд – хіба воно негативне? Воно означає позитивний обов'язок держави забезпечити рівний доступ до правосуддя та існування справедливого і безстороннього суду. Заборона катувань означає позитивний обов'язок держави провести швидко, неупереджене і ефективно розслідування повідомлень про катування. Заборона державі безпідставно і свавільно порушувати свободу людини означає позитивний обов'язок держави захистити ці права у випадку порушення, тобто один орган державної влади має виправити помилки іншого органу державної влади, який припустився порушення. Не можна не визнати ці аргументи серйозними.

У другій половині ХХ сторіччя з'явилась концепція прав третього покоління, прав народів. Право народів на самовизначення навіть потрапило до пактів ООН 1966 року. Хоча слід зауважити, що це право не забезпечене процедурно в міжнародному праві і є дуже небезпечним в практичній площині. Була спроба запропонувати третій пакт, який кодифікував би ці права – на самовизначення, на розвиток, на чисте довкілля, але вона виявилась невдалою. Хоча деякі з цих прав були включені до Африканської Хартії прав людини 1971 року. Ці права ще більш далекі

від юридичного закріплення, ніж права другого покоління. З теоретичної точки зору тут ще більше питань.

Але це не означає, що колективні права треба відкидати. Якщо визнавати, що захист прав людини – це діяльність, спрямована на мінімізацію організованого насильства, здійснюваного державою, то кроки на захист якихось груп, які пригноблюють, – це загалом коректний підхід.

Спробуємо розглянути більш докладно і точно за формою предмет контролю ПО, завдання ПО, їх функції і права, принципи їхньої діяльності, маючи на увазі розробку в майбутньому спеціального закону «Про громадські правозахисні організації».

Предметом контролю ПО є поточна державна політика в галузі прав людини, рішення, дії (бездіяльність) державних органів та їх посадових осіб, у результаті яких порушуються права і свободи людини, або створюються перешкоди для здійснення людиною своїх прав і свобод, або людина незаконно залучається до виконання яких-небудь обов'язків або незаконно притягається до відповідальності. Ці порушення, перешкоди і примус можуть бути системними, тобто стосуватися не однієї людини, а групи людей, тому ПО розглядають заяви і скарги як фізичних, так і юридичних осіб, включаючи звернення групи людей, або проводять розслідування за власною ініціативою.

ПО покликані вирішувати такі задачі:

1. Захищати права і свободи людини, що закріплені в Конституції і національному законодавстві (включаючи міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана парламентом);

2. Бути джерелом інформації про права людини для народу та органів влади, підвищувати рівень освіченості в галузі прав людини, заохочувати становлення цінностей і розвиток настанов, що сприяють повазі і усвідомленню прав людини;

3. Аналізувати стан з правами людини у своїй країні і її окремих регіонах.

Для вирішення цих завдань ПО необхідно виконувати такі функції:

1.1. Розгляд заяв фізичних і юридичних осіб, або їхніх асоціацій, про недотримання прав і свобод людини, закріплених у Конституції, міжнародному праві і національному законодавстві;

1.2. Інформування подавця заяви про його права і наявні можливості їхнього правового захисту і сприяння йому в доступі до цих засобів;

1.3. Здійснення посередницьких функцій для відновлення порушених прав і свобод за допомогою погоджувальної процедури (mediation);

1.4. Проведення громадських розслідувань фактів порушень прав людини (як по заявах фізичних і юридичних осіб, так і за власною ініціативою);

1.5. Направлення заяв (від імені заявника або від свого імені) компетентним органам для вирішення по суті;

1.6. Звернення від імені заявника або від свого імені в суд і міжнародні організації;

1.7. Участь у судовому процесі з метою захисту і відновлення порушених прав і свобод заявника;

1.8. Прийняття висновків за результатами проведеного громадського розслідування;

1.9. Винесення громадського осуду і громадського попередження органам і (або) особам, чії дії (бездіяльність) призвели до порушення прав і свобод людини;

1.10. Публікація висновків у ЗМІ.

2.1. Збір, підготовка і поширення інформаційних матеріалів, що включають:

внутрішнє законодавство (у тому числі імплементоване міжнародне право), що стосується прав людини, коментарі до нього, відповідні адміністративні і судові рішення та їх тлумачення вищими судовими органами;

внутрішні механізми захисту прав людини;

міжнародні правові документи з прав людини і коментар до них;

міжнародні механізми захисту прав людини;

інформацію про діяльність самої правозахисної організації і її власні публікації.

2.2. Створення просвітницьких друкарських, аудіо-, фото- і кіноматеріалів про права людини для масового споживача і спеціального призначення;

2.3. Розробка навчальних планів, методик і програм викладання прав людини для різноманітних соціальних і фахових груп;

2.4. Проведення спеціалізованих семінарів з прав людини для представників так званих «професій ризику» (співробітників органів внутрішніх справ і служб безпеки, службовців пенітенціарних закладів та установ, адвокатів, суддів, прокурорів, військовослужбовців, лікарів, журналістів, профспілкових діячів, соціальних робітників), представників законодавчої і виконавчої гілок влади, пов'язаних із створенням і виконанням законодавства, що стосується прав людини;

2.5. Організація різноманітних публічних кампаній і акцій із метою утвердження прав людини в суспільній свідомості: конкурсів на кращий твір про права людини і конкурсів малюнків та фотографій для школярів,

олімпіад для студентів, спеціальних заходів, присвячених Дню прав людини, Дню політв'язня і т.д.

2.6. Збір і поширення матеріалів з історії розвитку ідеї прав людини й історії правозахисного руху.

3.1. Підготовка висновків стосовно законів, законопроектів та інших нормативно-правових актів і програм, спрямованих на утвердження і захист прав людини, підготовка і надання парламенту через офіційних суб'єктів права законодавчої ініціативи власних законопроектів і програм;

3.2. Моніторинг законодавства, судової й адміністративної практики в галузі прав людини;

3.3. Сприяння ратифікації міжнародних договорів у галузі прав людини і спостереження за відповідністю національного законодавства і законостосувальної практики міжнародним зобов'язанням у галузі прав людини;

3.4. Підготовка незалежних доповідей про стан дотримання і захисту прав і свобод людини і коментарів до офіційних доповідей, що подається тією або іншою державою відповідно до міжнародних договорів;

3.5. Підготовка і надання парламенту, уряду й іншим органам державної влади та управління аналітичних записок, рекомендацій й пропозицій, що стосуються будь-яких питань, пов'язаних з правами людини, зокрема, із питань:

а) національної політики;

б) адміністративних процедур і практики;

в) процесуальних дій правоохоронних органів – суду, поліції (міліції), прокуратури, служби безпеки, податкової міліції й ін.;

г) міжнародних аспектів прав людини.

Для виконання цих функцій ПО повинні мати такі права:

право на вільний доступ до всіх документів, включаючи документи, що зберігаються державними органами й архівами, які необхідні для належного розслідування заяви і право знімати з них копії, якщо викладена в цих документах інформація не містить державної або іншої, що охороняється законом, таємниці;

право одержувати письмові або усні роз'яснення від усіх осіб (у тому числі державних посадових осіб і службовців), що можуть мати інформацію про дане порушення або в інший спосіб надати допомогу у розслідуванні;

проводити розслідування заяви на місці, включаючи камери попереднього затримання, місця попереднього ув'язнення, установи виконання покарань, військові частини, психіатричні лікарні, інтернати та інші місця тимчасового обмеження свободи людини;

здійснювати інші дії, необхідні для проведення належної перевірки заяви, які не суперечать законодавству;

право виносити рекомендації державним органам за результатами розслідування й оцінювати дії державних і недержавних органів у цій галузі;

право на вільний доступ до законотворчої роботи: право одержувати проекти законів від Комітетів парламенту, право брати участь в обговоренні законопроектів на засіданнях Комітетів, право звертатися до суб'єктів законодавчої ініціативи;

право на участь у розробці державних програм, що стосуються викладання і досліджень у сфері прав людини, і їхньої реалізації в школах, вузах та в інших інституціях з фахової підготовки державних службовців;

право бути присутніми у судових засіданнях і засіданнях інших державних органів із питань захисту прав і свобод людини, право мати доступ до протоколів таких засідань і знімати з них копії;

право на одержання офіційних доповідей, що держава повинна направляти органам і комітетам ООН, ОБСЄ, Ради Європи й інших міжнародних організацій;

право передавати зібрану інформацію про порушення прав людини, власні аналітичні матеріали органам влади, засобам масової інформації, а також міжнародним організаціям, якщо ця інформація не містить відомостей, що становлять державну або іншу, що охороняється законом, таємницю.

Принципи діяльності ПО такі:

**1. ПО утверджують і захищають права людини незалежно від її раси, статі, громадянства, етнічного або соціального походження, майнового або іншого положення, посади, роду і характеру занять, місця проживання, мови, релігії, політичних і інших переконань.**

**2. Право на вмотивовану відмову заявникові в задоволенні його скарги.** Цей принцип означає, що ПО мають певну свободу розсуду, вони, на відміну від держави, що зобов'язана захищати права людини, приймають до розгляду скарги, якщо вважають, що їхні зусилля призведуть до відновлення порушених прав і свобод людини, допоможуть запобігти незаконній діяльності або бездіяльності державних органів і посадових осіб або припинять таку діяльність, або хоча б будуть привертати увагу суспільства до цих порушень. При цьому відмова повинна бути старанно вмотивована. Мабуть, це найважча справа в роботі ПО – відмовити людині, яка просить допомоги.

**3. Відкритість і гласність.** Діяльність ПО повинна бути відкритою і прозорою для громадськості. На мій погляд, була б природною підготовка річних звітів про діяльність організації, що включають, крім змістов-

ної частини докладний фінансовий звіт із зазначенням джерел фінансування і витрат отриманих коштів.

**4. Ненасильство.** Звичайно, бувають часи (нацистська Німеччина, СРСР у період 1917-1953 р.р.), коли збройна боротьба проти держави виправдана, але це вже сфера діяльності, далека від інституціоналізованого захисту прав людини.

**5. «Не нашкодь!».** Цей принцип означає, що потрібно діяти так, щоб не погіршити становище об'єкта (жертви) порушенням прав людини. Він впливає також із того, що головна мета правозахисної активності – мінімізація рівня насильства в суспільстві.

**6. Незалежність від політичної позиції.** Для правозахисника принципово, щоб у громадському житті були відбиті і ліві, і праві, тобто всі напрямки політичної думки і соціальної активності. По-моєму, правозахисні організації зобов'язані бути принципово безпартійними і не повинні підтримувати ту або іншу партійну платформу у виборчих кампаніях, політичний вибір повинен залишатися справою особистого вибору кожного члена правозахисної організації. На мій погляд, члени правозахисних організацій не повинні бути членами політичних партій і депутатами парламенту.

**7. Незалежність від суспільної думки.** Суспільна думка може цілком підтримувати ідеї, далекі від прав людини і загрозливі для них. Наприклад, суспільна думка в будь-якій країні підтримує страту, правозахисні ж організації засуджують її застосування і борються за її скасування.

**8. Чесність, максимальна достовірність і об'єктивність інформації.** Цей принцип означає, по-перше, неможливість думати одне, а говорити інше, і, по-друге, роботу за формулою англійського суду: «говорити правду, усю правду і нічого, крім правди». Це одна з основних відмінностей між правозахисною і політичною діяльністю. Для політика, у кращому випадку, характерно говорити правду, але не всю. А ту інформацію, що може виявитися шкідливою для своєї партії, можна і приховати. Відома формула «...але це наш сучий син» для правозахисних організацій цілком неприйнятна. Вони повинні прагнути до об'єктивності інформації, навіть якщо ця об'єктивність не свідчить на їхню користь.

**9. Скромність.** Цей принцип менш ясний і важко піддається формалізації. На жаль, в останні роки розвинулося явище, що можна було б назвати «правозахисним туризмом», коли людей, що називають себе правозахисниками, важко почути в рідній країні; з'явилися організації, що іменують себе правозахисними, які постійно влаштовують конференції з пишними бенкетами – у злиденній країні це, на мою думку, неприпустимо.

**10. Незалежність правозахисних організацій від держави.** Оскільки ПО є опонентами держави, вони повинні бути максимально незалежними від неї, насамперед, у фінансовому плані. На мій погляд, правозахисні організації не повинні субсидуватися за рахунок держави і не повинні одержувати якісь спеціальні пільги, крім установлених законом для всіх недержавних неприбуткових організацій. Проте незалежність не повинна переходити в конфронтацію. Мене бентежить прокурорський стосовно держави тон багатьох правозахисників, їхнє прагнення в усьому звинуватити владу. Джерело порушень прав людини – сама людина і ті структури, що вона створює. Але людям властиво шукати причини своїх бід де завгодно, крім як у самих собі.

**11. «Чесне співробітництво неоднодумців».** Цей принцип взаємодії правозахисних організацій з державою сформулював у 1988 р. Сергій Ковальов. В усьому тому, у чому я згоден із владою, я готовий із нею чесно співробітничати, а коли вона допускає помилки, я буду протистояти їй, використовуючи наявні законні методи.

**12. Врахування інтересів усіх сторін, пов'язаних із конфліктом, у тому числі державних органів.** Це один з основних принципів у конфліктології – чітко розуміння того, що гармонія в суспільстві настає не тоді, коли інтереси всіх його членів збігаються (такий збіг і неможливий, і неприродний), а тоді, коли однаковою мірою шануються і враховуються інтереси всіх зацікавлених сторін.

**13. Сприяння державі в захисті прав громадян.** Зауважимо, що правозахисник не може не бути державником, оскільки права людини мають на меті обов'язки держави щодо їх дотримання. Як сказала відома американська правозахисниця Кетрін Фіцпатрик, «без справедливих законів, незалежних судів і професійних адвокатів боротьба за права людини – це елементарна боротьба за гласність: обнародування інформації про злочини в надії зачепити совість або, принаймні, викликати стурбованість серед владних структур». Тому доти, поки держава здатна на діалог, правозахисні організації повинні його вести. Характер діалогу визначають сформульовані вище принципи «чесного співробітництва неоднодумців» і «врахування інтересів усіх сторін», а тема його – реальне дотримання державою прав людини, пріоритет яких проголошений усіма посттоталітарними країнами. Тому стара формула правозахисту в тоталітарний період – «захист прав громадян від організованого насильства, здійснюваного державою» – повинна бути доповнена: «і сприяння державі в забезпеченні і захисті прав громадян».

Не менш специфічні відносини правозахисних організацій з іншою частиною громадянського суспільства, що можуть бути далеко не безхмарними. Недержавна організація захищає інтереси певного колективу,

конфлікти інтересів у суспільстві неминучі, і правозахисні організації за природою своєю повинні залагоджувати ці конфлікти. Фактично ПО повинні відігравати роль буфера між суспільством, державою і різноманітними суспільними групами. Можна було б порівняти їх з імунною системою організму. При цьому, кажучи загалом, не виключена ситуація, коли правозахисники будуть відстоювати інтереси держави у випадку загрозованої поведінки яких-небудь екстремістських, радикальних структур громадянського суспільства.

Однією з великих проблем представляється легалізація правозахисних організацій. Очевидно, що не державний орган повинний вирішувати, чи є дійсно правозахисною організація, що так себе називає. Очевидно, це повинно визначатися правозахисним співтовариством у цілому, наприклад, в особі національної асоціації правозахисних організацій, а орган державної влади може тільки оформити рішення цієї асоціації. Повинна бути описана процедура прийняття нової організації в асоціацію, так само, як і ряд інших вимог, що визначають порядок роботи ПО: кодекс професійної етики, декларація прав і обов'язків і ін. Але нам ще треба до створення такої асоціації дорости.

«Права людини», №16(200), 1-15 червня, 2000 р.



## ЗМІСТ

ДЕЯКІ ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ .....	3
Правовий коментар Харківської правозахисної групи до перебігу політичних подій в Україні .....	3
СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ .....	10
<i>Олексій Свєтїков</i> . Почалося? – Ні, мітинг не вдався .....	10
Роман Романов. Митинги в Криму .....	12
...в Луганской области .....	13
<i>Олександр Степаненко</i> . ...в Тернополе .....	14
...в Одесі .....	14
<i>Людмила Ключко</i> . Не всі мітингуєчі у Харкові розуміли – чи вони прийшли захищати Кучму, чи вимагати його відставки.....	15
<i>Свєген Захаров</i> . Наметове містечко у Харкові розгорнути не дали.....	17
Заявление Харьковской правозащитной группы .....	17
Решение Дзержинского районного суда г. Харькова от 11 января 2001 года .....	19
<i>В.В.Речицкий</i> . Комментарий Харьковской правозащитной группы .....	22
Решение Дзержинского районного суда г. Харькова от 29 января 2001 года .....	26
<i>В.В.Речицкий</i> . Комментарий Харьковской правозащитной группы .....	29
Нас вчать доносити по-новому .....	33
Мітинг «На захист Конституції» в Одесі .....	33
<i>Олексій Свєтїков</i> . Мітингувати лівим забороняє суд .....	34
Мітинг в захисту Конституції – добровольно-принудительно? .....	34
<i>Антон Грицишин</i> . На мітинг – за рознарядкою .....	35
Політичні переслідування у престижному ВНЗ .....	36
Демонстрантів побили і будуть судити .....	37
Хто ж викрав демонстрантів? І де вони зараз?! .....	37
<i>Роман Романов</i> . Акції протесту призводять до епідемій, розмноження гризунів та зниження імунітету? .....	38
Пікетувати можна, але намети – зась! .....	38
А в Києві... ..	39
<i>І.Сухорукова</i> . Деякі міркування з приводу останніх політичних подій .....	39
<i>Олександр Степаненко</i> . Чи мають право на страйк медичні працівники? .....	43
Режим вдається до терору .....	47

Ректори університетів підкуповували студентів .....	48
Акції протеста опозиції і реакція влади.....	48
Повідомлення ГКО «За правду!» .....	50
Лист Андрія Іщенка .....	51
«Май! Труд! Админресурс!?» .....	54
Тиждень пам'яті Георгія Гонгадзе .....	55
<i>Олексій Светіков.</i> Луганський суд знову заборонив проведення акції громадян.....	56
Відбувся суд над учасниками акції «Практичні навчання з прав людини» .....	57
<i>Інна Сухорукова.</i> Харківські владні структури ніяк не вивчать відповідні статті Основного Закону України.....	58
Заявлення Харківської правозащитної групи в зв'язі с організацією першомайської демонстрації.....	60
Суд пошел навстречу левым .....	61
<i>Інна Сухорукова, Марія Недаївода.</i> «Электорат – это то, что остается от народа после выборов» .....	61
Звернення Луганського комітету виборців до прокурора м. Северодонецька.....	65
В Северодонецкий местный суд .....	66
Решение Северодонецкого местного суда Луганской области от 4 ноября 2002 г.....	68
Апелляционная жалоба.....	71
<i>Руслан Тополевський.</i> Правове регулювання свободи зібрань в системі джерел права України: колізії, непорозуміння чи злий жарт? .....	73
Проект Закону України «Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні».....	78
<b>СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ. ПРАВОЗАХИСТ В УКРАЇНІ (ДЕЯКІ АСПЕКТИ)</b> .....	93
Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі 94	
Пояснювальний меморандум до фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій у Європі .....	107
Проект Закону України «Про статус Народного Правозахисника».....	124
Пояснительная записка к модельному проекту Закона Украины «О гражданском (общественном) контроле за государственной деятельностью» .....	136
Закон Украины «О гражданском (общественном) контроле за государственной деятельностью».....	141
<i>Всеволод Речицкий.</i> Гражданское общество и политическая реальность .....	173
<i>Євген Захаров.</i> Завдання, функції, права і принципи діяльності правозахисних організацій .....	187

*Наукове видання*

**СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ  
ТА СВОБОДА ОБ'ЄДНАНЬ  
В УКРАЇНІ**

26(67)

Спеціальний випуск № 67 інформаційно-аналітичного  
бюлетеня «Права людини»  
Свідectво про реєстрацію Міністерства у справах друку та інформації  
ХК №425 від 23.01.97.

Відповідальний за випуск *Євген Захаров*  
Редактори *Євген Захаров, Ірина Рапп*  
Коректор *Софія Карасик*  
Комп'ютерна верстка *Олександр Агєєв*

Підписано до друку 20.11.2002  
Формат 60 x 84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Тип Таймс  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 11,24 Умов. фарб.-від. 11,16  
Умов.- вид. арк. 12,4 Наклад 1000 прим.  
Розповсюджується безкоштовно

Харківська правозахисна група  
61002, Харків, а/с 10430

«Фоліо»  
61057, Харків, вул. Донець-Захаржевського, 6/8

Надруковано на обладнанні Харківської правозахисної групи  
61002, Харків, вул. Іванова, 27, кв. 4