



ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК УЧАСТНИКИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОИЗВОДСТВ ОТНОСИТЕЛЬНО ПОЛУЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ: ВОПРОСЫ СЕГОДНЯШНЕГО ДНЯ

Игорь АРТЕМЕНКО,

кандидат юридических наук, докторант
Одесского государственного университета внутренних дел

Summary

The paper studies the legal regulation and especially participation in the management of public associations production on obtaining administrative services. The place of public associations in production management at the realization of the right to organize and conduct peaceful activities (meetings, rallies, demonstrations, etc.). The necessity of adopting a separate law of Ukraine «On freedom of peaceful assembly» in order specifying the rights of citizens to peaceful assembly.

Key words: associations, administrative proceedings, administrative services, meetings, rallies, demonstrations, and legal responsibility.

Аннотация

В статье исследована правовая регламентация и особенности участия общественных объединений в управленческом производстве относительно получения административных услуг. Рассмотрено место общественных объединений в управленческом производстве при реализации права на организацию и проведение мирных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций и т. д.). Обоснована необходимость принятия отдельного Закона Украины «О свободе мирных собраний» с целью конкретизации права граждан на мирные собрания.

Ключевые слова: общественные объединения, управленческое производство, административная услуга, собрания, митинги, демонстрации, юридическая ответственность.

Постановка проблемы. Основная задача, которую должно ставить перед собой правовое государство – это надлежащая реализация прав и свобод человека и гражданина, а также создание эффективной системы их защиты в случае нарушения. Одной из главных проблем на пути демократизации национального законодательства в области защиты прав человека является отсутствие действенных механизмов участия общественности в формировании и реализации государственной политики. Участие общественности в публичном управлении предусматривает налаживание постоянного диалога с последней на паритетных, равноправных началах, порождая критическое мышление и общую ответственность. Современное законодательство Украины предоставляет определённые возможности для участия общественности в публичном управлении, но механизм реализации, технологии и процедуры ещё требуют своего внедрения и совершенствования. Особую актуальность в нынешних событиях, которые происходят на территории Украинского государства, приобретает участие общественных объединений в политической и экономической жизни нашего государства.

Цель научного исследования состоит в определении правовой регла-

ментации и особенностей участия общественных объединений в управленческом производстве относительно получения административных услуг.

Анализ последних исследований.

Важность исследования административных услуг отмечают в своих трудах такие ведущие учёные Украины, как В.Б. Аверьянов, К.К. Афанасьев, А.М. Бандурка, И.Б. Колиушко, Т.А. Колмоец, В.К. Колпаков, Р.А. Куйбида, В.И. Сиверин, В.П. Тимошук, Н.М. Тищенко и другие. Указанные труды являются научным фундаментом для дальнейшего исследования в этом направлении.

Отдельные вопросы участия общественных объединений в административно-правовых отношениях, в тех или иных ракурсах, рассматривались в работах ученых: А.А. Банчука, В.М. Бесчастного, М.Ю. Вихляева, С.С. Гнатюка, Т.В. Журенко, Л.В. Колобкова, М.В. Лацибы, С.И. Москаленко, В.Г. Перепелюка, Л.В. Федоренко и др. Труды указанных авторов являются для нас хорошим научным основанием для дальнейших исследований общественных объединений в качестве субъектов управленческих производств относительно получения управленческих услуг.

Таким образом, недостаток теоретических разработок, наличие правовых проблем определили необходимость проведения комплексного ис-

следования широкого круга вопросов, связанных с управленческими производствами по получению административных услуг с участием общественных объединений.

Изложение основного материала. Стоит акцентировать внимание на том, что участие общественных объединений в управленческих процессах о предоставлении последними административных услуг имеет место, когда речь идет об удовлетворении их субъективных прав.

Административные процедуры по предоставлению административных услуг – это установленный нормами административного права порядок деятельности органов публичного управления, который направлен на обеспечение условий для реализации прав, свобод и интересов физического или юридического лица, осуществляется по обращению этого лица [1, с. 391].

Общественные объединения в соответствии с Законом Украины «Об административных услугах» являются субъектами, которые получают административные услуги (субъект обращения) от органов публичной власти, уполномоченные в соответствии с законом предоставлять административные услуги [2, ст. 1].

В отдельных случаях некоторые виды общественных организаций соз-



даются с целью предоставления реабилитационных, физкультурно-спортивных и социальных услуг, правовой помощи, осуществления экологической, оздоровительной, любительской спортивной, культурной, просветительской, образовательной и научной деятельности и т. д. [3, ст. 157].

В большинстве случаев общественные объединения являются участниками таких управленческих производств по получению разрешительных административных услуг, а именно: 1) получение разрешительного документа, например, на занятие отдельными видами предпринимательской деятельности, на проведение митингов или демонстраций, на сертификацию товаров; 2) регистрация субъектов предпринимательской деятельности и легализация общественных объединений; 3) верификация – установление достоверности сертификатов о происхождении товаров из Украины, например, деятельность Торгово-промышленных палат и ряда других.

Большинство указанных производств, а именно: регистрация и легализация общественных объединений в соответствии с Законом Украины «Об общественных объединениях» [4] и Законом Украины «О государственной регистрации юридических лиц и физических лиц-предпринимателей» [5] относительно общественных организаций со статусом юридического лица или согласно специализированным законам об общественных объединениях [6; 7; 8; 9]; получение символики общественного объединения [10]; основание собственных средства массовой информации в соответствии с Законом Украины «О печатных средствах массовой информации (прессе) в Украине» [11], «О телевидении и радиовещании» [12], были рассмотрены в предыдущих наших работах. Поэтому проанализируем наиболее проблематичный вопрос – порядок организации и проведения собраний, митингов и демонстраций с участием общественных объединений.

В соответствии со ст. 39 Конституции Украины граждане имеют право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги походы и демонстрации, о проведении которых заблаговременно уведомляются орга-

ны исполнительной власти или органы местного самоуправления. Ограничение относительно реализации этого права может устанавливаться судом в соответствии с законом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей [13].

Конституция Украины чётко определяет порядок реализации гражданами указанного конституционного права и его ограничения со ссылкой на закон, который в настоящее время ещё не принят. Вопреки содержанию Конституции требования к порядку организации и проведения мирных мероприятий, сроком заблаговременного извещения органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, документам, которые должны быть приложены к заявлению о проведении мирного мероприятия, в настоящее время законом не урегулированы.

Однако право граждан на собрания, митинги, походы и демонстрации является формой непосредственной демократии, которую никто не отменял. Они могут проводиться с целью: публичного обсуждения и выражения своего отношения к действиям или бездействию органов государственной власти и местного самоуправления; привлечения внимания к событиям в социально-политической, экономической жизни государства, общества и мире в целом; привлечение внимания к решению насущных социально-политических, экономических и других проблем государства, общества, местной территориальной общины; публичного протеста против решений, мероприятий, осуществляемых государством, местными органами самоуправления, против отдельных событий жизни государства или мира в целом или для их поддержки [14].

Вопреки единой цели вышеперечисленных мероприятий, правовая природа и содержание собрания, с одной стороны, и демонстраций, уличных шествий или митингов с другой, несколько отличается. Так, сборы представляют собой общее, специально организованное небольшое собрание граждан в общественном или другом месте, организованное, в первую

очередь, для обсуждения и решения вопросов, которые наиболее волнуют граждан (необходимость обсуждения различных политических, социальных, экономических, культурных и других проблем). Принимают участие в собрании граждане, проживающие на одной общей территории и объединённые общими интересами. Компетенция и обязанности по решению вопросов, связанных с проведением собрания, возложены на местные органы власти. Главным признаком собрания является их конфликтный, а скорее конструктивный характер, оно представляет собой диалог, общение в котором заставляет стороны слушать друг друга, учитывать предложения и критику. Результатом собрания является вынесение собранием решения. Например, в соответствии с Законом Украины «О местном самоуправлении в Украине» и Положением о решении, вынесенном собранием граждан по месту жительства, собрание является важной формой непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, его решения обязательны к рассмотрению органами местного самоуправления.

Митинги – массовые собрания для обсуждения злободневных, преимущественно политических вопросов, которые обычно проводятся на улицах, площадях, стадионах, в парках. Атрибутами митингов являются: массовая аудитория, выступающие, лозунги, флаги, призывы (устные, печатные, письменные).

Подобным демонстрации по содержанию является уличное шествие. В частности, демонстрация – это массовое шествие граждан для высказывания любых общественно-политических настроений, в том числе по вопросам протеста или несогласия с чем-то. Это мероприятие может проявляться также в проступке одного человека, совершившего поступок с целью подчёркивания своего отношения к событию, должностному лицу и т. п. Уличное шествие проводится с той же целью, что и демонстрация, однако отличается меньшей динамикой, отсутствием митингово-демонстрационной атрибутики [15].

Также могут проводиться: пикетирование – форма демонстрации, во время которой происходит публичное



выражение гражданами своих социально-политических, экономических и других интересов, которое происходит у административных зданий законодательных, исполнительных, судебных, правоохранительных органов, органов местного самоуправления и т.п., а также другие мирные акции протестного (голодание, палаточный городок и т.д.) или непротестного характера (велопробег, выставка, конференция, фестиваль и т.д.) с целью привлечения внимания органов государственной власти, местного самоуправления, общественности к решению определённых проблем, которые составляют частно-индивидуальный, коллективный, общественный или государственный интерес [14].

Вышеупомянутые акции не всегда являются мирными. Кроме того, митинги и другие подобные акции не принимают решений. А если и принимают, то они не являются обязательными для рассмотрения и выполнения органами власти.

Несмотря на разную правовую природу, современная практика реализации права на проведение собраний, митингов и демонстраций определила для них общие (главные) признаки: обязанность государства обеспечивать свободу волеизъявления граждан путем проведения собраний, митингов и демонстраций; обязанность государства не вмешиваться в ход массовых мероприятий и не принуждать граждан к участию в них; обязанность государства гарантировать и определять в законодательстве право граждан на проведение митингов, собраний и демонстраций; обязанность государства четко определять случаи и круг граждан, при наличии которых данное право может быть ограничено; обязанность государства принимать во внимание, а в некоторых случаях выполнять требования участников собраний, митингов и демонстраций; обязанность государства обеспечивать безопасность лицам, принимающим участие в массовых мероприятиях.

Для проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования необходимо заблаговременно сообщить об этом в соответствующий орган исполнительной власти или орган местного самоуправления. С таким сообщением можно обратиться к:

– исполнительному органу сельского, поселкового, городского совета (кроме, городов Киева и Севастополя) – в случае, если мирное собрание предполагается провести в пределах территории соответствующего села, поселка, города;

– Киевской или Севастопольской городской государственной администрации – в случае, если мирное собрание будет проходить в Киеве или Севастополе;

– районной (областной) государственной администрации – в случае, если мирное собрание предполагается провести на территории соответствующего района (области);

– Совету министров Автономной Республики Крым – в случае, если мирное собрание предполагается провести на территории нескольких районов Автономной Республики Крым.

Если мирное собрание планируется провести по маршруту, который проходит по территории нескольких областей, городов Киева и Севастополя, Автономной Республики Крым, организатору мирного собрания целесообразно подать письменное уведомление о его проведении в каждую областную государственную администрацию, Киевские и Севастопольские городские государственные администрации, совет министров Автономной Республики Крым.

В соответствии с требованиями статьи 38 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» и статьи 25 Закона Украины «О местных государственных администрациях» к ведению исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов и местных государственных администраций относится решение в соответствии с законом вопросов о проведении собраний, митингов, манифестаций и демонстраций, спортивных, зрелищных и других массовых мероприятий, осуществление контроля за обеспечением общественного порядка при их проведении. С целью выполнения этой обязанности органами власти организаторы мирного собрания подают сообщение о его проведении. Поэтому власти не могут перекладывать эти организационные обязанности (обеспечение порядка, санитарного благополучия, уборки территории и т.п.) на организаторов мирного собрания [16; 17].

Само сообщение о проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций в соответствии со статьей 39 Конституции должно подаваться в органы исполнительной власти или органы местного самоуправления, но обязательно заблаговременно. Заблаговременное оповещение соответствующих органов о проведении тех или иных массовых собраний – это срок со дня подачи такого извещения и до даты проведения массового собрания [18]. Такое извещение должно осуществляться гражданами через организаторов массовых собраний лично или путем направления заказного письма (если есть достаточно времени для почтового отправления), телеграммой.

Сообщить о проведении мирного собрания можно и по телефону, но в таком случае организаторы мирного собрания не будут иметь подтверждения о заблаговременном уведомлении.

Продолжительность сроков заблаговременного извещения должна быть определена в разумных пределах и не должна ограничивать предусмотренного статьей 39 Конституции Украины права граждан на проведение собраний, митингов, шествий и демонстраций. Такие сроки должны служить гарантией реализации этого права граждан. За этот срок указанные органы должны осуществить и ряд подготовительных мероприятий, в частности, для обеспечения беспрепятственного проведения гражданами собрания, митинга, похода или демонстрации, поддержания общественного порядка, охраны прав и свобод других людей. В случае необходимости органы исполнительной власти или местного самоуправления могут согласовывать с организаторами массовых собраний дату, время, место, маршрут, условия, длительность их проведения и т.п.

Срок заблаговременного извещения должен быть достаточным и для того, чтобы органы исполнительной власти или органы местного самоуправления могли определиться, насколько проведение таких собраний соответствует закону, а в случае необходимости, согласно части второй статьи 39 Конституции Украины, обратиться в суд для решения спорных вопросов [19].



В большинстве случаев, как показывает анализ судебной практики, суды при решении вопроса о сроках сообщения часто руководствуются Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» 1988 года. Им устанавливается обязанность организаторов мирных собраний уведомлять власть о мирном собрании за 10 дней до его проведения. Отметим, что только в Законе Украины «О свободе совести и религиозных организациях» публичные богослужения, религиозные обряды, церемонии и процессии на улицах, площадях и в других общественных местах проводятся каждый раз с разрешения местной государственной администрации, исполнительного комитета сельского, поселкового, городской совет по ходатайству о выдаче указанного разрешения, которое подается не позднее, чем за десять дней до назначенного срока проведения богослужения, обряда, церемонии или процессии (кроме случаев, не терпящих отлагательства) [9, ст. 21].

Хотелось бы обратить внимание на спонтанные мирные собрания, которые в случае проведения не требуют обязательного уведомления об их проведении. Спонтанное мирное собрание – мирное собрание, вызванное событием, которое нельзя было заранее предусмотреть, чтобы сообщить о намерении проведения собрания в сроки, определённые Законом. Такие собрания являются случайными и возникают, например, когда группы людей собираются в конкретном месте без предварительного уведомления или приглашения. Часто они возникают в ответ на распространённую информацию или на информацию о конкретном событии, которая стала доступна через Интернет (например, о визите главы иностранного государства). Внедрение понятия спонтанного собрания соответствует европейским стандартам и приветствуется европейскими институтами [20].

Кроме вышеуказанных пробелов относительно порядка проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций, статья 39 Конституции Украины и другие нормативно-правовые акты законодательно не регулируют

вопросы относительно прав и обязанностей участников мирных собраний, органов исполнительной власти. Действующее законодательство Украины лишь детализирует ответственность за нарушение порядка проведения мирных собраний. Так, во время проведения мирных, без оружия, собраний (митингов, походов и демонстраций), о которых было заранее сообщено в органы исполнительной власти или органы местного самоуправления, организаторы и участники собрания могут быть привлечены к административной и уголовной ответственности.

Административная ответственность установлена статьей 185-1 Кодекса Украины об административных правонарушениях, которая предусматривает, что: «нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митингов, уличных шествий и демонстраций влечет предупреждение или наложение штрафа от десяти до двадцати пяти необлагаемых минимумов доходов граждан. Такие же действия, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания организатором собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, влекут за собой наложение штрафа от двадцати до ста необлагаемых минимумов доходов граждан или исправительные работы на срок от одного до двух месяцев с отчислением двадцати процентов заработка, или административный арест на срок до пятнадцати суток».

Административная ответственность предусмотрена и для должностных лиц. Так, статья 185-2 Кодекса Украины об административных правонарушениях предусматривает, что «предоставление должностными лицами для проведения с нарушением установленного порядка собраний, митингов, уличных шествий или демонстраций помещений, транспорта, технических средств, создание других условий для организации и проведения указанных мероприятий влечёт наложение штрафа от двадцати до ста необлагаемых минимумов доходов граждан» [21].

Уголовная ответственность установлена в том случае, если мирное собрание потеряло свой мирный ха-

рактер и переросло в массовые беспорядки. В соответствии со статьей 294 Уголовного кодекса Украины предусмотрено, что «организация массовых беспорядков, сопровождавшихся насилием над личностью, погромами, поджогами, уничтожением имущества, захватом зданий или сооружений, насильственным выселением граждан, сопротивлением представителям власти с применением оружия или других предметов, которые использовались как оружие, а также активное участие в массовых беспорядках наказываются лишением свободы на срок от пяти до восьми лет. Те же действия, если они повлекли гибель людей или иные тяжкие последствия, наказываются лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати лет».

Уголовная ответственность установлена также в случае призыва к совершению действий, угрожающих общественному порядку. Согласно статье 295 Уголовного Кодекса публичные призывы к погромам, поджогам, уничтожению имущества, захвату зданий или сооружений, насильственному выселению граждан, угрожающие общественному порядку, а также распространение, изготовление или хранение с целью распространения материалов такого содержания наказываются штрафом до пятидесяти необлагаемых налогом минимумов доходов граждан или арестом на срок до шести месяцев, или ограничением свободы на срок до трех лет [22].

Выводы. Необходимо конкретизировать право граждан на мирные собрания путём принятия отдельного Закона Украины «О свободе мирных собраний». В данном законе необходимо на законодательном уровне закрепить: 1) определение понятий: «мирные собрания», «демонстрация», «поход», «митинг», «пикетирование», поскольку они могут трактоваться в нормативно-правовых актах по-разному; 2) порядок и механизм реализации права на мирные собрания в Украине, а также гарантии защиты указанного права; 3) права и обязанности организаторов и участников мирных собраний, органов исполнительной власти; 4) ответственность за нарушение установленного порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.



Список использованной литературы:

1. Курс адміністративного права України : підручник / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.] ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – С. 44. – Ст. 3067.
3. Податковий кодекс України 02.12.2010 № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Т. 1. – С. 9. – Ст. 3248.
4. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 30. – С. 26. – Ст. 1097.
5. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – С. 12. – Ст. 1172.
6. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – С. 93. – Ст. 728.
7. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 38. – С. 2.
8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – С. 1. – Ст. 1248.
9. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/987-12>.
10. Про реєстрацію символіки громадського об'єднання : постанова Кабінету Міністрів України від 19.02.2012 № 1209 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 1. – С. 84. – Ст. 18.
11. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16.11.1992 № 2782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
12. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
13. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
14. Приватне життя і поліція : підручник / Ю. Римаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/16850303/pravo/svoboda_zboriv_mitingiv_pohodiv_demonstratsiy.
15. Довідка щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення впродовж 2010 – 2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) : довідка Вищого адміністративного суду від 01.04.2012 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0002760-12>.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – С. 20.
17. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – С. 3.
18. Щодо правового регулювання проведення мирних заходів : лист Міністерства Юстиції України від 26.11.2009 р. № 1823-0-1-09-18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v823-323-09>.
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) : рішення Конституційного Суду України від 19.04.2001 № 4-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – С. 109. – Ст. 1379.
20. Мирні зібрання в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/component/content/article/163-maxwidth/2012-04-21-15-17-54/919-yak-provesty-myrne-zibrannia.html>.
21. Кодекс України про адміністративні правопорушення України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
22. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.