

**ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ МИРНИХ
ЗІБРАНЬ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ**

У статті розкрито проблеми конституційно-правового регулювання проведення мирних зібрань громадян в Україні. Зазначено, що законодавство України у сфері проведення мирних зібрань громадян потребує суттєвого вдосконалення. Положення Конституції України хоч і мають безпосередню дію, проте без їх деталізації в спеціальному законі про мирні зібрання громадян з погляду практичної реалізації цього права є досить загальними. Зроблено висновок, що вже давно виникла нагальна потреба чітко та детально визначити організаційно-правові засади підготовки й проведення мирних зібрань громадян окремим Законом України.

Ключові слова: проблеми, конституційно-правове регулювання, мирні зібрання громадян, Україна.

Постановка проблеми. Важливість проведення мирних зібрань громадян для сучасної демократії важко переоцінити. На сьогодні мирні зібрання є однією з основних конституційних свобод громадян, яка отримала міжнародно-правовий вимір гарантування її реалізації. Закріплення свободи мирних зібрань у низці міжнародно-правових документів забезпечують її ефективне використання як форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Свобода зібрань та право висловлювати свої погляди під час таких зібрань, указується в Рішенні Європейського суду з прав людини від 02 жовтня 2001 року в справі «Станков та Об'єднана македонська організація «Глінден» проти Болгарії», становить одну з найважливіших цінностей демократичного суспільства і є однією з основних умов його розвитку та реалізації можливостей кожного. Сутністю демократії є здатність вирішувати проблеми під час відкритих дебатів, які засновані на принципах плюралізму, толерантності й широти поглядів [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання конституційно-правового регулювання проведення мирних зібрань громадян в Україні висвітлено в наукових працях таких учених, як О. Власенко, В. Погорілко, В. Руденко, С. Шевчук, П. Шляхтун, В. Федоренко та інші. Попри велику кількість публікацій з означеної проблеми, які мають місце останнім часом у вітчизняній юридичній науці, питання конституційно-правового регулювання проведення мирних зібрань громадян в Україні й досі потребує всестороннього та комплексного вивчення й дослідження, зокрема через високу затребуваність мирних зібрань в Україні та відсутність відповідного окремого закону.

Формування цілей. Автор має на меті розкрити проблеми конституційно-правового регулювання проведення мирних зібрань громадян в Україні.

Виклад основного матеріалу. Першим міжнародно-правовим актом, який закріпив право на свободу мирних зібрань, є Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року, у якій у пункті 1 ст. 20 зазначено, що кожна

людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій [2]. Схоже положення закріплено також у Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 04 листопада 1950 року, де в ст. 11 указано, що кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлено законом і є потрібними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення вказаних прав особами, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави [3].

Поєднання права на свободу мирних зборів і асоціацій у низці міжнародно-правових актів, акцентує увагу С. Шевчук, не є випадковим. Свобода об'єднання фактично містить як компонент свободу зібрань, позаяк без регулярних зустрічей членів об'єднання вона не здатна діяти. Поєднання права на свободу мирних зборів і асоціацій дозволяє вирішити досить складне завдання, яке виникає при проведенні мирних зібрань – об'єднати політично та соціально різнорідних громадян у працездатну асоціацію, що приймає збалансовані рішення, які відповідають інтересам більшості [4, с. 573]. Тому без перебільшення можна констатувати, що проведення мирних зібрань громадян відіграє важливу роль у системі безпосередньої демократії та виступає ефективною формою залучення пересічних громадян до вирішення державних та суспільних справ.

Згодом міжнародний стандарт права на свободу мирних зібрань було відображено в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року. Статтею 21 цього Пакту визнано право на мирні збори. Користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону, і які є потрібними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я й моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб [5]. Відповідний перелік міжнародних актів, які гарантують право на свободу мирних зібрань громадян можна продовжити, однак достатньо вищенаведених, оскільки вони загалом дозволяють побачити міжнародний підхід щодо регламентації проведення мирних зібрань.

Ключовою позицією міжнародних актів є те, що організаційно-правовий механізм підготовки та проведення мирного зібрання має давати змогу його ініціаторам досягати мети, навіть якщо цьому протидіють органи публічної влади. До того ж наріжним міжнародним принципом цього конституційного права є презумпція проведення мирного зібрання, що зберігає свій мирний характер. Навіть якщо представники громадськості не подали чи не вчасно подали повідомлення про мирне зібрання, це не дає підстав для зупинення чи обмеження мирного зібрання. Лише тоді, коли зібрання втрачає мирний характер, правоохоронні органи мають право втручатися, і то лише з метою припинення правопорушень, а не для припинення самого зібрання громадян [6, с. 16].

Крім того, відповідно до міжнародно-правових стандартів, держава має позитивні обов'язки щодо забезпечення безперешкодної реалізації права на свободу проведення мирних зібрань. Наразі в Україні цей обов'язок через відсутність спеціального закону про мирні зібрання не отримав нормативно-правового закріплення, тому органи публічної влади досить часто перекладають його на організаторів мирних зібрань громадян. Зміст цього обов'язку полягає в забезпеченні громадського порядку під час проведення мирних зібрань, гарантуванні фізичної безпеки його учасників та створення організаційно-правових передумов щодо можливості громадян вільно висловити свою позицію стосовно того чи іншого нормативно-правового акта чи його проекту під час проведення мирних зібрань. Водночас в умовах українського сьогодення, коли мирне зібрання зазвичай проводить вразлива ініціативна меншість громадян, яка виступає «за» або «проти» прийняття певного нормативно-правового акта, вона досить часто наражається на насильницький супротив з боку осіб, які не розділяють ці погляди.

Особливого занепокоєння викликає тенденція щодо поширення в Україні протягом останніх років такого ганебного явища, як «тітушки» – спеціально найнятих за гроші молодиків та інших осіб здебільшого кримінального походження для перешкоджання проведенню мирних зібрань громадян, як-от: 1) залякування, переслідування його організаторів та учасників, здійснення розправи над ними через застосування грубої фізичної сили; 2) дискредитація мирного зібрання громадян через організацію масових сутичок, заворушень, бійок, насильницького розгону зібрань, здійснення нападів, погромів, підпалів та інших провокацій, які грубо порушують громадський порядок. Апогеєм застосування тітушок став період проведення громадських акцій Євромайдану наприкінці 2013 – початку 2014 рр., що вилитося в численні людські жертви та досить серйозну дестабілізацію ситуації в окремих регіонах України. Тому головним обов'язком органів публічної влади, передусім правоохоронної спрямованості, є реальне, а не декларативне гарантування безпеки проведення мирних зібрань громадян. Лише за таких умов їх проведення може стати дієвою конституційно-правовою формою впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

На категоріально-понятійному рівні мирні зібрання громадян у наукових та нормативно-правових джерелах конституційного права досить часто позначаються терміном «маніфестація». На думку українського вченого П. Шляхтуна, цей термін означає відкритий прояв або виявлення та є узагальненою назвою різних індивідуальних, колективних і масових публічних виступів громадян зазвичай під відкритим небом для прилюдного вираження їхньої позиції з того чи іншого суспільно значущого питання [7, с. 243]. Маніфестація, указується у Великому енциклопедичному юридичному словнику, може полягати в прихильності її учасників якійсь ідеї, їхній солідарності, співчутті, підтримці або протесті з приводу якоїсь події, інформуванні органів публічної влади й широкої громадськості про свої проблеми та висловленні вимог їх розв'язати. Позиція учасників

маніфестацій може заявлятися піднесенням знамен, транспарантів, скандуванням гасел, закликів, виголошенням промов тощо [8, с. 437].

Отже, термін «маніфестація» у конституційному праві вживається у двох значеннях. По-перше, для позначення різних форм мирних зібрань громадян – зборів, демонстрацій, процесій, походів, маршів, мітингів, пікетів тощо. По-друге, як збірне поняття, що корелює з усіма зібраннями, які проводяться під відкритим небом. У чинному законодавстві України термін «маніфестація» для позначення мирних зібрань громадян не використовується.

Розглядаючи змістовний вимір поняття «мирні зібрання», зазначимо, що стосовно нього є декілька розумінь. Зокрема, у довідковому виданні «Парламентаризм: реєстр термінів і понять» мирні зібрання громадян кореспондуються з «формою прямого народовладдя, яка забезпечує реалізацію конституційних політичних прав громадян» [9, с. 178]. На думку В. Погорілка та В. Федоренка, «мирні зібрання громадян – це форма безпосередньої демократії, що передбачає збори громадян, без зброї, для вирішення певних суспільно значущих питань» [10, с. 137]. Російський учений В. Руденко під мирними зібраннями громадян розуміє «конституційно-правовий інститут безпосередньої демократії, що передбачає спільне обговорення та вирішення суспільно значущих питань громадянами, які проживають на певній території» [11, с. 36].

Поняття мирних зібрань громадян також отримало визначення у двох відповідних вітчизняних законопроектах. Проект Закону України від 04 липня 2013 року № 2508а «Про свободу мирних зібрань» визначає мирне зібрання як публічний захід, що проводиться в публічному місці мирно, без зброї у формі зборів, мітингу, демонстрації, пікетування, походу або в будь-якому поєднанні цих форм чи в інших, не заборонених законом формах, для вираження особистої, громадянської або політичної позиції з будь-яких питань [12]. Більш детальне визначення мирного зібрання містить проект Закону України «Про свободу мирних зібрань» від 17 липня 2013 року № 2508а-1, який визначає як такий публічний захід, що проводиться мирно та без зброї в будь-якому, не обмеженому законом для проведення таких заходів місці, у формі зборів, мітингу, демонстрації, пікетування, походу або в будь-якому поєднанні цих форм чи в інших, не заборонених законом формах, для вираження особистої, громадянської або політичної позиції з будь-яких питань для вільного вираження учасниками зібрання своїх поглядів та доведення їх до відома органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суспільства чи іншого адресата, агітації за свої погляди, підтримки поглядів інших осіб чи виступу проти поглядів інших осіб, а також здійснення інших прав і свобод [13].

Міжнародно-правове закріплення та конституювання мирних зібрань громадян у національних правових системах дало неабиякий поштовх їх розвитку та досить широке використання мирних зібрань як форми впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Зокрема, у цьому контексті мирні зібрання громадян можна класифікувати за такими ознаками. 1. За масштабами проведення: міжнародні; загальнонаціональні;

регіональні; місцеві. 2. За суб'єктом ініціативи: організовані за громадською ініціативою; організовані за ініціативою органів публічної влади. 3. За кількістю учасників: багатолюдні; малолюдні. 4. За ступенем організованості: сплановані; спонтанні. 5. За часом проведення: безстрокові; довгострокові; короткострокові. 6. За правовим характером проведення: законні; незаконні. 7. За змістом порушених питань: громадсько-політичні; соціально-економічні; культурні; екологічні. 8. За характером висловлених вимог: конструктивні; конфронтаційні. 9. За характером проведення: консолідуючі; протестні. 10. За ефективністю впливу на прийняття нормативно-правових актів: ефективні; малоефективні; безрезультатні.

Водночас різноплановість проведення мирних зібрань громадян призвела до їх схожості з іншими конституційно-правовими формами впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Додає такої подібності проведення мирних зібрань громадян використання їх у сукупності з іншими формами впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Однак як на теоретичному рівні, так і з погляду практичної площини проведення мирних зібрань громадян усе ж таки треба розмежовувати з іншими подібними конституційно-правовими формами впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

Зокрема, варто вказати на відмінність між проведенням мирних зібрань громадян для впливу на прийняття нормативно-правових актів та громадськими обговореннями. За певної зовнішньої подібності між цими конституційно-правовими формами впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів їх треба розрізняти з погляду організаційно-правових засад підготовки та проведення. Окрім цього, громадське обговорення проекту нормативно-правового акта можна провести дистанційно в спосіб використання новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій, тоді як мирні зібрання громадян вимагають фізичної присутності його учасників у певному місці. Додамо, що розгляд та аналіз проектів нормативно-правових актів під час громадських обговорень є більш фаховим та деталізованим, тоді як під час проведення мирних зібрань процес громадського дискурсу є емоційнішим, а його учасники зазвичай висловлюють загальні вимоги щодо прийняття чи неприйняття того чи іншого нормативно-правового акта.

Інститут мирних зібрань у формі загальних зборів громадян, указує російський учений В. Руденко, багато в чому нагадує інститут референдуму, але, на відміну від останнього, він передбачає безпосереднє прийняття рішень громадянами, присутніми одночасно в одному місці, допускає обговорення питань громадянами, зміну їх формулювання, корегування тощо [11, с. 36]. На відміну від референдумів, додають українські вчені В. Погорілко та В. Федоренко, збори громадян передбачають оформлення політичної волі в самостійні юридичні акти імперативного характеру. Наслідки проведення зборів утілюються в політичних документах – заявах, програмах, вимогах тощо, які надалі впливають на рішення, що приймаються на референдумах або втілюються в актах держави й місцевого самоврядування [10, с. 138].

Отже, проведення мирних зібрань громадян для впливу на прийняття нормативно-правових актів здійснюється через різного роду мирні громадські акції, які можуть поєднуватися з іншими конституційно-правовими формами впливу громадськості: громадськими обговореннями; направлення звернень громадян; подання петицій, громадських та народних правотворчих ініціатив; роботою консультативно-дорадчих органів; використання засобів масової інформації та комп'ютерних мереж тощо. Здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів у спосіб проведення мирних зібрань має на меті консолідоване вираження поглядів і думок громадян та їх згуртоване донесення до органів публічної влади з приводу прийняття певного нормативно-правового акта. Ігнорування органами публічної влади позиції громадськості, висловленої під час проведення мирних зібрань громадян, зазвичай призводить до посилення протестних настроїв громадян чи навіть загалом радикалізації форм досягнення поставлених цілей.

Проведення мирних зібрань громадян в Україні гарантується ст. 39 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи й демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [14]. Це право, указується в Рішенні Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання, є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду й віросповідання, думки й слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на використання й поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір, права на вільний розвиток своєї особистості тощо [15].

Конституція України передбачає чотири форми проведення мирних зібрань громадян для впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів:

1. Збори громадян – проведення мирних зібрань громадян у спосіб здійснення колективного обговорення положень того чи іншого нормативно-правового акта чи його проекту. Збори громадян здебільшого проводяться за місцем їхнього проживання, професійної діяльності чи навчання. Проведення зборів громадян за місцем проживання отримало своє нормативне визначення в ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року, у якій указується, що вони є формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Рішення таких зборів повинні враховуватися органами місцевого самоврядування в їхній діяльності [16].

2. Мітинги – проведення мирних зібрань для виявлення ставлення громадян до того чи іншого нормативно-правового акта чи його проекту у формі підтримки, солідарності або протесту з використанням засобів наглядної агітації.

3. Походи – проведення мирних зібрань громадян через пропагування своїх поглядів та переконань щодо того чи іншого нормативно-правового акта чи його проекту із заздалегідь визначеним маршрутом. Походи можуть

здійснюватися на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях. Досить часто ігнорування вимог місцевими органами публічної влади, які були заявлені під час походу на локальному рівні, призводить до його переростання в регіональний чи навіть загальнодержавний рівні. Прикладом цьому є перетворення походів чорнобильців, шахтарів, афганців, учителів, студентів тощо з місцевого зібрання в загальнодержавну акцію в місті Києві.

4. Демонстрації – проведення мирних зібрань у спосіб публічного та масового виявлення ставлення громадян щодо прийняття певного нормативно-правового акта. Проведення демонстрацій може здійснюватися у формі протесту або навпаки солідарності з питання, яке стало підставою для зібрання громадян. Останнім часом стали проводитися «стоячі» демонстрації, за яких демонстранти, тримаючись за руки, утворюють кільце навколо певного об'єкта або безперервну лінію, зазвичай уздовж шосе, часом на десятки й навіть сотні кілометрів [17, с. 190].

Отже, вітчизняне законодавство з огляду на положення Конституції України дозволяє проводити мирні зібрання громадян у формі зборів, мітингів, походів та демонстрацій. Вибір з указаних форм мирних зібрань громадян детермінований передусім особливостями обставин, які пов'язані із здійсненням впливу громадськості на прийняття конкретного нормативно-правового акта. Водночас зборам, мітингам, походам і демонстраціям, як зазначають В. Погорілко та В. Федоренко, притаманні схожі чотири ознаки: колективний спосіб вираження своїх поглядів; публічний і демонстративний характер здійснення впливу; політичний характер вимог і рішень; протестна або солідарна спрямованість вимог і рішень [10, с. 138]. За умов відсутності чіткого конституційно-правового регулювання цих форм мирних зібрань громадян вони часто переростають одна в одну під час впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів.

Конституція України, яка є основою для дальшого законодавчого регулювання проведення мирних зібрань громадян, не називає інші форми реалізації цього конституційного права, які набули неабиякого поширення в Україні під час здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Тому потребує законодавчого врегулювання також така форма мирних зібрань, як пікети, що можуть мати індивідуальний чи колективний характер та проводитися, як указує О. Власенко, біля адміністративних будівель органів публічної влади для вирішення різних питань суспільного життя, висловлення підтримки, протесту чи солідарності, з використанням або без засобів наглядної агітації, а також гучномовних технічних засобів [18, с. 14]. Особливим різновидом пікету, яке набуло особливого розповсюдження в Україні в межах здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, є встановлення наметового містечка.

Більшої деталізації при законодавчому врегулюванні мирних зібрань громадян в Україні також потребує визначення одночасного мирного

зібрання, контрзібрання, спонтанного мирного зібрання, які мають досить широке застосування під час здійснення впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. Залишення вказаних видів мирних зібрань поза межами законодавчого регулювання може призвести до посилення загального напруження під час їх проведення та взагалі до дестабілізації ситуації й масового порушення громадського порядку. Найбільші ризики до дестабілізації ситуації під час проведення мирних зібрань громадян має проведення контрдемонстрацій, за яких її учасники висловлюють свою незгоду з поглядами, які виражено під час іншого одночасного мирного зібрання громадян. Крім того, наявність вказаних ризиків досить часто в Україні використовуються органами судової влади як підстава для обмеження чи навіть заборони проведення мирних зібрань громадян, обґрунтовуючи це можливістю сутичок з учасниками масових акцій з іншого мирного зібрання. Однак така практика не відповідає міжнародно-правовим стандартам щодо проведення мирних зібрань громадян для впливу на прийняття нормативно-правових актів.

Зокрема, відповідно до Рішення Європейського суду з прав людини від 25 травня 1988 року в справі «Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії» (Plattform «Artze Fur Das Leben» v. Austria), демонстрація може дратувати чи ображати тих, хто виступає проти ідеї чи вимоги, на підтримку яких вона проводиться. Проте учасники демонстрації повинні мати можливість проводити демонстрацію, не боячись бути підданими фізичному насиллю з боку своїх супротивників (опонентів); такі побоювання могли б перешкодити асоціаціям чи іншим групам, які підтримують загальні ідеї чи інтереси, відкрито виражати свою думку з найбільш суперечливих питань, які зачіпають суспільство. У демократичному суспільстві право на проведення контрдемонстрації не може суміщатися з обмеженням реалізації права на демонстрацію [19].

Тому право на контрдемонстрацію, указується в Керівних принципах з свободи мирних зібрань, які підготовлено Радою експертів БДПЛ ОБСЄ з питань свободи зборів і Європейською комісією за демократію через право (Венеціанською комісією) Ради Європи, не може бути використане проти реалізації права інших осіб на проведення зборів. Демонстранти повинні поважати право інших на проведення своєї демонстрації. Тут основну увагу треба приділити обов'язкам державних органів забезпечити проведення та охорону кожного заходу в разі організації або виникнення зборів на знак незгоди з іншим зборами. Державні органи повинні задіяти достатні сили з охорони правопорядку, щоб сприяти, наскільки це можливо, проведенню таких пов'язаних один з одним одночасних зібрань у межах взаємної «видимості й чутності» [6, с. 20].

Неабияка актуальність законодавчого врегулювання проведення мирних зібрань громадян обумовлена тим, що питання їх проведення в нашій державі й досі регулюється підзаконним нормативно-правовим актом радянської доби – Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації й проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року № 9306. Цим Указом визначено осіб, які мають

право звертатися до виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з повідомленням про проведення мирного заходу, вимоги до змісту такого повідомлення, вимоги щодо забезпечення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад умов проведення мирного заходу тощо [20].

Проводити мирні зібрання в Україні можна за умови обов'язкового завчасного сповіщення про це органів публічної влади. У разі потреби останні можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, час, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення тощо. Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи публічної влади могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби згідно з частиною 2 ст. 39 Конституції України звернутися до суду для вирішення спірних питань [15]. Водночас нині проведення в Україні мирних зібрань громадян не має чіткого законодавчого регулювання. Унаслідок цього заповнення конституційно-правового вакууму здійснюється підзаконними нормативно-правовими актами, що призводить до необґрунтованих обмежень чи навіть заборон проведення мирних зібрань судами, притягнення до юридичної відповідальності організаторів та учасників їх проведення тощо.

Це й собі суттєво знижує ефективність проведення мирних зібрань громадян для впливу на прийняття нормативно-правових актів. Загалом нині в Україні існують реальні проблеми системного характеру, що негативно впливають на можливість проведення мирних зібрань. Передусім це стосується діяльності органів публічної влади з питань дозвільного порядку проведення мирних зібрань громадян. Скажімо, за даними Центру політико-правових реформ 2012 року кількість протестних акцій громадськості загалом збільшилась. Але збільшилася й кількість судових заборон таких протестів. Зокрема, кількість судових справ про заборону мирних зібрань, розглянутих 2012 року окружними адміністративними судами, зросла більш як на третину порівняно з попереднім роком – 358 постанов 2012 р. проти 227 постанов 2011 р., з них 316 заборон мирних зібрань проти 203 заборон попереднього року. До того ж відсоток заборон залишився майже без змін: 2012 р. у 88% справ суди ухвалювали рішення на користь органів публічної влади, а 2011 р. – у 89%, що підтверджується розрахунками на підставі даних моніторингу протестної активності та даних з Єдиного державного реєстру судових рішень [21, с. 219].

На потребу законодавчого регулювання мирних зібрань в Україні вказано і Європейським судом з прав людини під час розгляду справ проти України. Так, у Рішенні Європейського суду з прав людини від 11 квітня 2013 року в справі «Веренцов проти України» було визнано порушення Україною ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. через наявність законодавчої прогалини щодо регулювання свободи зібрань, яка існує в законодавстві України протягом більш ніж двох десятиліть. Тому Європейський суд з прав людини закликав Україну якнайшвидше прийняти відповідний закон [22]. Хочеться сподіватися на практичне втілення пункту четвертого Указу Президента України «Про

План заходів щодо реалізації 2013 р. Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 25 червня 2013 року № 342/2013, яким передбачено розроблення Міністерством юстиції України спільно з Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства проекту закону про свободу мирних зібрань з урахуванням висновків Венеціанської Комісії та подання в установленому порядку для внесення його Урядом на розгляд Верховної Ради України [23].

Висновки. Законодавство України у сфері проведення мирних зібрань громадян потребує суттєвого вдосконалення. Положення Конституції України хоча й мають безпосередню дію, проте без їхньої деталізації в спеціальному законі про мирні зібрання громадян, з погляду практичної реалізації цього права, є досить загальними. Це також дає змогу органам публічної влади значно обмежувати в судовому та адміністративному порядку проведення мирних зібрань. Отже, виникла нагальна потреба чітко та детально законодавчо визначити організаційно-правові засади підготовки й проведення мирних зібрань громадян.

Використані джерела:

1. European Court Human Rights, *Stankov and United Macedonian Organization Pinden v. Bulgaria* judgment of 2 October 2001 // European Court of Human Rights Portal. URL: <http://www.echr.coe.int>.

2. Загальна декларація прав людини: прийнята та проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року № 217 А (III). *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року: ратифікована Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР разом з першим протоколом та протоколами № 2, 4, 7 та 11. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

4. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції / Станіслав Шевчук. Вид. 2-ге, випр., доп. Київ: Реферат, 2007. 848 с.

5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року: ратифікований Указом Президії Верховної Ради УРСР від 19 грудня 1973 року № 2148-VIII (з двома факультативними протоколами). *Международные акты о правах человека. Сборник документов*. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. С. 53-76.

6. *Руководящие принципы по свободе мирных собраний*. Издание 2-е / Подготовлены Советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы. Варшава, 2011. 194 с.

7. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. Київ: Либідь, 2005. 568 с.

8. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Вид-во Юридична думка», 2007. 992 с.

9. Парламентаризм: реєстр термінів і понять: довідк. вид. / авт.-упоряд.: О. Л. Копиленко та ін.; Ін-т зак-ва Верховної Ради України. Київ: К.І.С., 2012. 512 с.

10. Погорілко В. Ф. Референдне право України: навч. посібник / В. Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. Київ: Вид-во, «Ліра-К», 2006. 366 с.

11. Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе : автореф. дис. ... док. юр. наук : 12.00.02. конституционное право; муниципальное право / В. Н. Руденко; УГЮА. Екатеринбург, 2003. 46 с.

12. Про свободу мирних зібрань: Проект Закону України від 04 липня 2013 року № 2508а. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47751.

13. Про свободу мирних зібрань: Проект Закону України від 17 липня 2013 року № 2508а-1. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47925.

14. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

15. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання. *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. № 2. С. 25-27.

16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 28097-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

17. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник / Под ред. Б. А. Страшуна. Москва: Норма, 2007. 896 с.

18. Власенко О. Л. Конституційне право громадян на свободу зборів, мітингів, походів і демонстрацій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2011. 20 с.

19. Рішення Європейського суду з прав людини від 25 травня 1988 року у справі «Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії» (Plattform «(Arzte Fur) Das Leben» v. Austria). Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_160.

20. Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>.

21. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина / Омбудсман України. Київ, 2013. 398 с.

22. Рішення Європейського суду з прав людини від 11 квітня 2013 року у справі «Веренцов проти України» (Vyerentsov v. Ukraine). *Офіційний вісник України*. 2013. № 83. Ст. 3106.

23. Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 25 червня 2013 року № 342/2013. *Офіційний вісник Президента України*. 2013. № 50. Ст. 1782.

Стаття надійшла до редколегії 08.04.2018

Нестерович В.Ф. Проблемы конституционно-правового регулирования проведения мирных собраний граждан в Украине

В статье раскрыты проблемы конституционно-правового регулирования проведения мирных собраний граждан в Украине. Указано, что законодательство Украины в сфере проведения мирных собраний граждан требует существенного усовершенствования. Положения Конституции Украины хоть и имеют прямое

действие, впрочем, без их детализации в специальном законе о мирных собраниях граждан, с точки зрения практической реализации этого права, являются довольно общими. Сделан вывод, что уже давно возникла насущная необходимость четко и детально определить организационно-правовые основы подготовки и проведения мирных собраний граждан отдельным Законом Украины.

Ключевые слова: проблемы, конституционно-правовое регулирование, мирные собрания граждан, Украина.

Nesterovych V. Problems of Constitutional and Legal Regulation of Conducting Peaceful Gatherings of Citizens in Ukraine

The article deals with the problems of the constitutional and legal regulation of the peaceful gatherings of citizens in Ukraine. It is noted that the legislation of Ukraine in the field of peaceful gatherings of citizens needs substantial improvement. The norms of the Constitution of Ukraine, although they have direct effect, are not sufficient to exercise the right to freedom of peaceful gatherings of citizens in Ukraine. It is concluded that a long ago there was an urgent need to define clearly and in detail the organizational and legal framework of preparation and holding of peaceful gatherings of citizens special Law of Ukraine.

It is stated that the right of peaceful gatherings of citizens is regulated by a number of fundamental international acts. The key position of international acts is that the organizational and legal mechanism for preparing and holding a peaceful gatherings of citizens in order to influence the adoption of normative legal acts should allow its initiators to achieve their goals, even if countered by public authorities. At the same time, the cornerstone of the international principle of this constitutional right is the presumption of a peaceful gatherings of citizens that maintains its peaceful character.

The author proposes to classify peaceful gatherings of citizens on the following grounds: 1. By the scale: international; nationwide; regional; local 2. By the subject of the initiative: organized on a public initiative; organized on the initiative of public authorities. 3. By the number of participants: gatherings with a lot of people; gatherings with a small number of people. 4. By degree of organization: planned; spontaneous. 5. By the time of conducting: indefinite; long-term; short term. 6. By the legal nature of the conduct: legal; illegal. 7. By the content of the issues raised: public-political; socio-economic; cultural; ecological. 8. By the nature of the expressed requirements: constructive; confrontational. 9. By the nature of holding: consolidators; protest 10. By the effectiveness of influence on the adoption of normative and legal acts: effective; ineffective; unsuccessful.

Keywords: problems, constitutional-legal regulation, peaceful gatherings of citizens, Ukraine.

УДК 342.6

В. М. Пекарчук

ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА ПОЧАТКУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

У статті досліджено місце й роль центральних органів виконавчої влади в становленні та розвитку Української держави на початку незалежності. Проаналізовано реорганізацію та утворення нових органів центральної державної виконавчої влади. Значну увагу приділено розкриттю тривалої