

**ПРАВО НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ:
ТЕОРІЯ ТА СУДОВА ПРАКТИКА**

**THE RIGHT TO FREEDOM OF PEACEFUL ASSEMBLY:
THEORY AND JUDICIAL PRACTICE**

Байрачна Л.К.,
*кандидат філософських наук,
доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Черниш В.В.,
*студент II курсу міжнародно-правового факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена висвітленню сутності та змісту такої конституційно-правової категорії? як «мирні зібрання». Проаналізовано підходи різних вчених щодо визначення змісту права на мирні зібрання, а саме М. Смоковича, Л. Адашис, Л. Ярмола, М. Середи, Р. Мельника, Т. Храмової та інших. Автори акцентують увагу на дослідженні різноманітних аспектів права на мирні зібрання. Досліджено сутність даного права крізь призму деяких міжнародних актів, ідеться про Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Африканську хартію прав людини та народів, Американську конвенцію з прав людини, Копенгагенський документ Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Конвенцію Співдружності Незалежних Держав про права та основні свободи людини, Конвенцію про права дитини та інші. Проаналізовано сутнісні ознаки права на мирні зібрання (організованість, мирний характер, наявність фізичного простору, на якому відбувається мирне зібрання), а також факультативні ознаки (наявність організатора й інші). Досліджено принципи, які найкраще розкривають відповідне право. Для цього було досліджено Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, серед яких було виділено презумпцію на користь проведення мирних зібрань, законність, позитивне зобов'язання держави щодо сприяння мирним зібранням, недискримінацію, пропорційність.

Проаналізовано основні тенденції, які характерні для судової практики щодо реалізації права на мирні зібрання в Україні (слабка уніфікованість судової практики; тенденція заборон; недостатня обґрунтованість судових рішень; використання національного законодавства без урахування міжнародних стандартів). Запропоновано деякі рекомендації щодо вдосконалення відповідної судової практики з вирішення цих справ адміністративними судами. Зокрема, запропоновано ухвалення закону, яким могли б керуватися суди, вирішуючи питання щодо проведення відповідних зібрань. Досліджено питання щодо обмеження права на мирні зібрання. Висунуто підстави, за яких обмеження цього права визнається виправданим. А саме: обмеження повинно мати легітимну мету, наявність потенційної загрози порушення громадського порядку та безпеки.

Ключові слова: мирні зібрання, сутнісні ознаки права на мирні зібрання, принципи мирних зібрань, судова практика, обмеження права на мирні зібрання.

The article is devoted to the coverage of the essence and content of such constitutional and legal category as "peaceful assembly". Analyzed the approaches of various scholars to determine the content of the right to peaceful assembly, namely M. Smokovich, L. Adashis, L. Yarmol, M. Sreda, R. Melnik, T. Khramova and others. The authors focus on exploring various aspects of the right to peaceful assembly. Investigated the essence of this category through the prism of some international acts, namely the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights, the African Charter on Human and Peoples' Rights, American Convention on Human Rights, the OSCE Copenhagen Document, the CIS Convention States on Human Rights and Fundamental Freedoms, the Convention on the Rights of the Child and others. Analyzed the essential features of the right to peaceful assembly (organization, peaceful nature, the presence of physical space on which the peaceful assembly takes place), as well as optional features (presence of the organizer and others). Explored the principles that best reveal relevant law. For this purpose, the Guidelines on the Freedom of Peaceful Assembly were examined, among which the presumption in favor of holding peaceful assemblies, the legitimacy, the positive commitment of the state to promote peaceful assembly, non-discrimination, and proportionality were highlighted.

Analyzed the main tendencies that are characterized of the case law on the exercise of the right to peaceful assembly in Ukraine (non-uniformity of judicial practice; tendency of prohibitions, insufficient validity of court decisions; use of national legislation without international standards). Made some recommendations to improve the relevant case law by administrative courts. In particular, it was proposed to adopt a law that could be guided by the courts, when deciding whether to hold appropriate meetings. Investigated the issue of limitation of the right to peaceful assembly. Justified the grounds for limiting this right. Namely: the restriction must pursue a legitimate aim, the existence of a potential threat of breach of public order and security.

Key words: peaceful assembly, essential features of right to peaceful assembly, principles of peaceful assembly, jurisprudence, restrictions on right to peaceful assembly.

Постановка проблеми. Громадянське суспільство, будучи одним із найскладніших і найрізноманітніших явищ громадського життя, усе активніше проявляє себе в тих сферах, де правове регулювання, правова інституціалізація є системоутворюючими чинниками. Особливості сучасних соціальних процесів ставлять на перший план необхідність вивчення розмаїття форм прояву особистої та колективної активності громадян, інституціалізації цієї активності та подальшого спрямування їх розвитку. Реальність така, що сьогодні соціальна природа громадянської активності лежить у сфері незадоволення людини її становищем, статусом, доступом до матеріальних і нематеріальних благ, рідше – у сфері потреби в безкорисливій допомозі іншим людям, місцевій громаді або іншій соціальній групі, з якою себе асоціює громадянин,

суспільство загалом. У будь-якому разі громадянська активність спрямована на задоволення внутрішніх, особистих інтересів її суб'єктів. Саме через це увагу правової науки має бути зосереджено на забезпеченні правовими засобами гарантій реалізації різних форм громадянської активності.

Одним з елементів правового статусу й основних цінностей демократичної плюралістичної держави є визнання і захист свободи мирних зібрань. Ця свобода виступає як невід'ємна властивість будь-якої демократичної системи, оскільки дає громадянам можливість відкрито висловлювати свої думки, зокрема про незгоду з ухваленими публічно-владними рішеннями, привертати увагу широкого кола осіб до актуальних проблем, самостійно висувати й оперативно реагувати на ініціативи щодо зміни

правового регулювання, тим самим брати участь у справах держави. Ступінь визнання й ефективність гарантій свободи зібрань є показниками відкритості й підконтрольності влади суспільству.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання права на мирні зібрання вже протягом довгого періоду залишається важливим у колах багатьох науковців. Зокрема, теоретичним підґрунтям для дослідження стали наукові праці таких вчених, як М. Смокович [2], Л. Адашис [3], Л. Ярмол [4], М. Середа [5] та ін.

Метою статті є дослідження різноманітних аспектів права на мирні зібрання, а саме аналіз міжнародних актів, де регламентовано відповідне право; визначення ключових ознак і принципів у сфері організації та проведення мирних зібрань; дослідження судової практики щодо реалізації права на мирні зібрання (на прикладі України); аналіз питань щодо обмеження цього права.

Виклад основних положень. Право на мирні зібрання регламентується різноманітними нормативними актами. Зокрема, ст. 39 Конституції України встановлено повідомний (не дозвільний) порядок проведення зборів, походів, мітингів і демонстрацій: «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» [1].

Напевно, одним із найбільш вагомих джерелом права, яке регламентує право на мирні зібрання, є Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод.

У ч. 1 ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод встановлено, що кожний має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, зокрема право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів [2, с. 22].

На нашу думку, потрібно зупинитися на аналізі деяких важливих аспектів даної Конвенції. Необхідно зазначити, що наведена стаття захищає два тісно взаємопов'язаних, доповнюючих одне одного, однак різних прав: право на свободу мирних зібрань і право на свободу об'єднань з іншими. Ці права доповнюють одне одного в тому сенсі, що кожна зі свобод сприяє забезпеченню ефективної реалізації одного із прав. Наприклад, право на свободу зібрань було б однозначно менш дієвим без можливості для окремих осіб об'єднуватися й організовано висловлювати свій протест. Взаємодоповнюючий характер цих прав також стає очевидним з огляду на їх спільного подання в Конвенції, а також їх тісний зв'язок з іншими міжнародними документами із прав людини.

Передбачена у ст. 11 свобода мирних зібрань у широкому тлумаченні включає в себе організацію та участь в ходах і процесіях, статичні збори або сидячі страйки, а також публічні та приватні заходи офіційного і неофіційного характеру. Необхідно зазначити, що ст. 11 захищає як «приватні зібрання, так і збори, що проводяться в місцях загального користування». Проте, хоча ст. 11 стосується будь-яких зборів осіб, які мають спільні економічні або політичні цілі, її застосування на практиці до зборів саме соціального характеру є малоймовірним.

Ст. 11 захищає тільки «мирні зібрання». Отже, основним обмеженням у сфері дії ст. 11 є виключення з неї зборів, за яких учасники або організатори мають «насильницькі наміри, що призводять до порушення громадського порядку».

Цікавим прикладом є справа «Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom» (1980 р.). Комісія дала чітко зрозуміти, що насильство і безлад, що випливають із проведення мирного зібрання, не перешкоджають здійсненню його захисту, передбаченого ст. 11.

Під час визначення застосовності ст. 11 має значення намір про проведення мирного зібрання, а не ймовірність виникнення насильства внаслідок реакції інших груп або

під впливом інших чинників. Концепція «мирних зібрань» служить ключем для сприйняття свободи зібрань як стовпа демократичного суспільства, а збори, що провокують безлад або загрозу правому суспільству, неприйнятні для демократичного суспільства і не підлягають захисту, передбаченому Конвенцією. Проте протиборчим групам, готовим вдатися до насильства, фактично заборонено пригнічувати свободу мирних зібрань.

Крім того, свобода мирних зібрань гарантована низкою міжнародних положень із прав людини. Мається на увазі Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, ст. 11 Африканської хартії прав людини та народів, а також ст. 15 Американської конвенції з прав людини. Ст. 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права передбачає право на страйк.

Зокрема, науковець Л. Адашис виділяє такі міжнародні акти, що регулюють питання мирних зібрань: Копенгагенський документ Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), Конвенцію Співдружності Незалежних Держав про права та основні свободи людини, Конвенцію про права дитини та інші [3, с. 55].

Важливим моментом, без якого неможливо також ґрунтовно розглядати дану категорію, є визначення ключових ознак мирних зібрань.

По-перше, вони характеризуються організованістю. Сама наявність двох або більше осіб не свідчить про те, що це мирне зібрання. Умовою саме цієї ознаки є те, що особи повинні мати чітку мету для влаштування цього зібрання.

По-друге, мирне зібрання має характеризуватися й мирним характером. Щоб визначити, чи має це зібрання такий характер, треба, щоб погляди, форми їх вираження, наслідки відповідали суспільним нормам.

По-третє, мирні зібрання повинні відбуватися на певному фізичному просторі (наприклад, це можуть бути громадські місця) [4, с. 334–335].

Крім того, можна виділити також не обов'язкові ознаки. Для цього хотілося б звернутися до поглядів науковця М. Середи, який визначає такі факультативні ознаки мирних зібрань: мирні зібрання повинні мати свого організатора, який відповідно керує перебігом подій; надання інформації державним органам щодо проведення заходу тощо [5, с. 53].

Наступний аспект, який би хотілося розглянути, основні принципи, які найкраще розкривають категорію «мирних зібрань». Для цього хотілося б звернутися до правознавця М. Рієкінен. Вона виділяє два принципи організації публічних заходів: мирний характер зборів і рівність усіх учасників. Мирний характер публічних заходів полягає в тому, що захід не має ставити під загрозу безпеку учасників і перехожих та порушувати чий-небудь права.

Крім того, принцип мирного зібрання охоплює ще й необхідність ужиття заходів для того, щоби проведення зібрань не завдало «значної шкоди» навколишньому середовищу.

Принцип рівності трактується так: «Під час проведення громадських зборів або громадських заходів не личить виявляти ні до кого без поважних причин диференційоване ставлення із причин, які стосуються конкретної особистості» [6, с. 36].

Не можна також залишити поза увагою інші принципи, які закріплені в Керівних принципах зі свободи мирних зібрань. Серед них, на нашу думку, необхідно виділити п'ять найбільш вагомих, як-от:

- презумпція на користь проведення зібрання. Реалізація відповідного права має бути забезпечена без жодного регулювання;

- законність. Відповідний принцип полягає в тому, що лише закон може обмежувати право громадян збиратися мирно;

- позитивне зобов'язання держави щодо сприяння мирним зібранням та їх захисту. Держава має усунути

будь-які перепони для реального здійснення громадянами відповідного права та повинна гарантувати їхню безпеку;

– недискримінація. Даний принцип полягає в тому, що будь-яка людина, незалежно від її статі, раси й інших ознак, не повинна обмежуватися в цьому праві;

– пропорційність. Цей принцип полягає в тому, що для будь-якого обмеження потрібна достатня підстава. Кожна країна має показати, що обмеження повинно відповідати інтересам громадськості [7].

Усі ці принципи в сукупності можуть дати цілісну картину того, на яких засадах має базуватися право на мирні зібрання.

Далі необхідно також розглянути такий не менш важливий момент, як питання, пов'язане з аналізом судової практики в Україні щодо реалізації права на мирні зібрання.

Необхідно сказати, що суд має велике значення в питаннях, які пов'язані з формуванням національної практики щодо реалізації права на мирні зібрання. Це можна також побачити у змісті Конституції України, де суд визнається єдиним державним інститутом, який може встановлювати деякі обмеження щодо реалізації цього права. Також лише він може давати оцінку тим чи іншим рішенням органів державної влади, які пов'язані із правом на мирні зібрання. До того ж лише під час судового процесу можна усунути обмеження, які пов'язані з реалізацією даного права.

Розглядаючи реалізацію судової практики в Україні, потрібно звернутися до деяких рішень Конституційного Суду України, що дають роз'яснення щодо деяких проблемних питань. Щодо питань строків сповіщення органів влади про наміри проведення мирних зібрань, Конституційний Суд України в рішенні від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 встановив, що організатори проведення мирних зібрань мають сповістити відповідні органи у призначені строки, що передують даті їх проведення [8]. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції право громадян, а мають служити його гарантією й 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, їхньої масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.

Відповідна правова позиція підтверджується рішеннями Європейського суду з прав людини («Шмушкович проти України» (заява № 3276/10, рішення від 14 лютого 2014 р.), «Веніамін Тимошенко та інші проти України» (заява № 48408/12, рішення від 2 січня 2015р.), а також судовою практикою національних судів.

Прикладом практичного застосування цієї конституційної норми є кримінальна справа № 761/24681/16-к, яка розглядалася Шевченківським районним судом міста Києва, за фактом застосування правоохоронних органів для здійснення силового розгону мітингувальників із Майдану Незалежності в м. Києві та пожежі в будівлі Федерації профспілок України у грудні 2013 – лютому 2014 рр.

Проблемним є також питання отримання попереднього дозволу для проведення мирних зібрань. Конституційний Суд уважає (рішення від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016), що відповідний дозвіл суперечить положенням ч. 1 ст. 39 Конституції України, які як норми прямої дії встановлюють необхідність лише завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, яке може мати як релігійний, так і нерелігійний характер [9]. У демократичній, правовій державі не може бути встановлений різний порядок проведення мирних зібрань залежно від їх організаторів і учасників, мети та місця, форми тощо,

а саме: в одних випадках вимагається отримати дозвіл, а в інших – завчасно сповістити про намір провести таке зібрання.

Отже, підсумувавши наведені рішення, можна сказати, що для проведення мирних зібрань обов'язковим є лише завчасне сповіщення, тоді як отримання попереднього дозволу непотрібне.

Також, звертаючись до даного питання, необхідно визначити деякі характерні тенденції, які поки що простежуються в національній судовій практиці.

По-перше, це неузгодженість судової практики, яка полягає в тому, що суди застосовують різні позиції під час вирішення справ щодо реалізації права на мирні зібрання.

По-друге, це тенденція автоматичних заборон. Проявляється це в тому, що суди часто вирішують дане питання не на користь реалізації цього права, а навпаки, на обмеження та заборону. Дана тенденція може бути зумовлена певною залежністю судів від політичної влади.

По-третє, це недостатня обґрунтованість судових рішень, яка полягає в тому, що суди часто не можуть належно вмотивувати своє рішення, посилаючись на те, що проведення мирних зібрань може загрожувати, наприклад, національній безпеці України.

По-четверте, це використання національного законодавства без урахування міжнародного. Вирішуючи справи, суди часто обмежуються використанням Конституції України, рішення Конституційного Суду, Кодексу адміністративного судочинства. Лише частково вони можуть керуватися практикою Європейського суду з прав людини, Конвенцією про захист прав і основоположних свобод, часто обмежуючись лише посиланнями на них, не пов'язуючи їх з обставинами справи [10, с. 4–6].

Отже, можна сказати, що національна судова практика щодо реалізації права на мирні зібрання потребує вдосконалення. На нашу думку, було б доречно судам керуватися презумпцією правомірності мирного зібрання і не покладаючи обов'язок доведення цього на організаторів мирних зібрань. А також, напевно, основним засобом покращення реалізації судової практики є ухвалення закону, який би регламентував свободу мирних зібрань, з урахуванням міжнародних стандартів.

У контексті розгляду питання судової практики необхідно також дослідити питання стосовно обмеження права на мирні зібрання.

Науковець Т. Храмова зазначає, що в демократичній правовій державі конституційно допустимими вважаються тільки ті обмеження, які мають легітимну мету, є обґрунтованими (необхідними, адекватними), мають правову форму (найчастіше закону) і не припускають надмірних обтяжень. Отже, в обмежень також існують межі («обмеження обмежень») [11].

Категорія «мирні зібрання» об'єднує в собі дві різні, але водночас тісно взаємопов'язані цілі обмеження свободи зібрань: підтримання громадського порядку і захист безпеки. Зазвичай суди використовують ці цілі в нерозривному зв'язку, не проводячи смислового розмежування між ними. Причини, а також обґрунтованість такого об'єднання публічних інтересів, які легітимують втручання влади у свободу зібрань, можна встановити, розкривши зміст кожного з них окремо.

У Керівних принципах щодо свободи мирних зібрань зазначається, що терміну «громадський порядок» властива невизначеність, яка, однак, не повинна служити виправданням для розгону або заборони мирних зібрань.

Поняття «безпека» є більш конкретним. Щодо цілей, що виправдовують встановлення обмежень свободи зібрань, виділяють два види безпеки: «громадська безпека» і «національна безпека». Поняття «громадська безпека» зазвичай пов'язується зі станом захищеності життя і здоров'я, майна громадян і є близьким до категорії «громадський порядок».

Термін «національна безпека» характеризує стан захищеності (територіальної цілісності й політичної незалежності) держави як такої від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Використання цілі охорони національної безпеки як підстави для втручання у свободу зібрань виправдано в разі введення особливих (надзвичайних) режимів, зокрема пов'язаних із проведенням масштабних контртерористичних операцій.

Отже, для обмеження права на мирні зібрання потрібна відповідна легітимність мети обмеження. Необхідність у балансуванні публічних інтересів, які полягають у підтримці громадського порядку й охороні громадської безпеки, і приватних інтересів, які полягають у відкритому вираженні думок і емоцій великого числа маніфестантів, виникає тільки за наявності конфлікту між цими цінностями. Інакше кажучи, питання про введення обмежень має місце тільки тоді, коли поведінка учасників зібрань справді загрожує спокою та безпеці громадян (як учасників публічних заходів, так і третіх осіб).

Крім того, для наявності достатніх підстав щодо цього обмеження потрібна наявність потенційної загрози пору-

шення громадського порядку та безпеки. Вона означає, що ризик втрати заходом мирного характеру існує, але вимагає від держави бути адекватно підготовленою, а не впроваджувати активні дії, що можуть якимось чином порушувати перебіг зібрань.

Лише за наявності наведених вище підстав обмеження мирних зібрань є виправданим.

Висновки. Отже, проблема реалізації права на мирні зібрання залишається актуальною. Можна побачити, що це питання є нагальним не лише у практиці України, а й у всьому світі, звідси і наявність низки міжнародних актів, які регламентують право на мирні зібрання.

Свобода мирних зібрань є одним із базових елементів конституційно-правового статусу громадянина, інструментом безпосередньої демократії, формою реалізації громадянської активності. За допомогою проведення й організації мирних зібрань суспільство може висловити свою згоду або протест проти політики, яку проводить держава. Звичайно, відповідне зібрання повинно мати мирний характер і не переростати в самосуд, безладдя і беззаконня [12].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України, станом на 1 березня 2019 р. Харків : Право, 2019. 76 с.
2. Смокович М. Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні. *Юридична Україна*. 2013. № 8. С. 22–29.
3. Адашис Л., Дробко О. Конституційне право громадян на мирні зібрання: сучасний стан правового регулювання в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 54–57.
4. Ярмол Л. Право на мирні зібрання: до уточнення загальнотеоретичної характеристики. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»* : збірник наукових праць. 2016. № 850. С. 331–337.
5. Серета М. Право на мирні зібрання: теоретичні, практичні та порівняльно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 204 с.
6. Ризкин М. Право на мирные собрания : сравнительно-правовой анализ законодательства России и Финляндии. *Актуальные проблемы российского права*. 2016. № 12 (73).
7. Мельник Р. Право на свободу мирных зібрань : теорія і практика. Київ, 2015. 168 с.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 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) від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 5 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16>.
10. Серета М., Куйбіда Р. Свобода мирних зібрань – вимір адміністративних судів : аналітичний огляд судової практики за 2009–2011 рр. Київ, 2011. 18 с.
11. Храмова Т. Ограничения конституционной свободы собраний: сравнительно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 220 с.
12. Курачая М. Свобода собраний как гарантия гражданской активности. *Российский журнал правовых исследований* : научный журнал. 2018. № 2 (15). С. 175–180.