

## СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ В УКРАЇНІ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТИВ

**Філоретова М. В.,**

*аспірант кафедри адміністративного права*

*юридичного факультету*

*Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена дослідженню проблем реалізації права на свободу мирних зібрань в Україні. Обґрунтовано необхідність урегулювання відносин, пов'язаних з проведенням мирних зібрань, спеціальним законом. Досліджено питання строку завчасного сповіщення про проведення мирного зібрання, підстав для обмеження проведення мирних зібрань.

Статья посвящена исследованию проблем реализации права на свободу мирных собраний в Украине. Обоснована необходимость урегулирования отношений, связанных с проведением мирных собраний, специальным законом. Исследованы вопросы срока заблаговременного оповещения о проведении мирного собрания, основания для ограничения проведения мирных собраний.

The article deals with the research of problems of realization of the right to freedom of peaceful meetings in Ukraine. The author substantiates the necessity of regulating the relations of holding the peaceful meetings by a special law. The question of the terms of advance warning of holding the peaceful meeting and the reasons for restricting the holding of peaceful meetings were researched.

**Ключові слова:** свобода мирних зібрань, обмеження реалізації права на свободу мирних зібрань, сповіщення про мирні зібрання.

---

**Вступ.** Право на свободу мирних зібрань є одним із фундаментальних прав людини і громадянина й становить основу демократичного суспільства. Конституція України у ст. 39 передбачає право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги походи і демонстрації [1].

Це право також закріплене у ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), яка була ратифікована Верховною Радою України у 1997 році, і як міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана парламентом України, відповідно до ст. 8 Конституції України є частиною національного законодавства [1].

Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав та основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» Верховна Рада України повністю визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) в усіх питаннях, що стосуються тлумачення та застосування Конвенції, а відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права [2]. Такі судові справи належать до адміністративного судочинства, а особливості їх розгляду визначенні в ст. 280-281 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – КАС України).

Обов'язок суддів застосовувати практику ЄСПЛ знайшов своє подальше відображення в ч. 2 ст. 6 КАС України, де зазначено, що «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини» [3]. Тобто українське законодавство визнає джерелом права та передбачає застосування не лише рішень ЄСПЛ щодо України, а й щодо усіх держав Ради Європи.

Така особливість практики ЄСПЛ обумовлюється erga omnes («для науки всім») характером його рішень, що виявляється в обов'язковості принципів розв'язання певного питання, яке хоч і стосується іноземної держави, проте є можливістю застосування для розв'язання аналогічної проблеми в Україні. Такий підхід також відповідає принципу правової визначеності, оскільки в такому разі варіант розв'язання певної проблеми може бути прогнозованим та передбачуваним.

О.В. Колісник зазначає, що під час здійснення судочинства національні суди мають посилатися на висновки ЄСПЛ як на безпосереднє джерело права. Вони мають не тільки керуватися формальним тлумаченням норм права, а й дотримуватися притаманної рішенням ЄСПЛ ідеї справедливості та гуманності і втілювати її у свої рішення [4, 48].

Р.С. Мельник наголошує, що невідповідність рішення адміністративного суду про заборону приватній особі реалізувати право на свободу мирного зібрання практиці ЄСПЛ є підставою для визнання його неправомірним та, як наслідок, його скасування. До того ж, враховуючи відсутність спеціального Закону «Про мирні зібрання», аналіз практики ЄСПЛ є необхідним кроком на шляху до доопрацювання та ухвалення зазначеного закону [5, 35].

**Метою** даної статті є аналіз проекту Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» та альтернативного проекту Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» на відповідність міжнародно-правовим актам та рішенням ЄСПЛ, виявлення проблемних питань та надання практичних рекомендацій їх вирішення.

**Результати дослідження.** Перші два рішення ЄСПЛ, що стосуються порушення права на мирні зібрання в Україні, з'явилися в 2013 році – «Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України». Основоположними висновками цих рішень є неможливість встановлення відповідальності за порушення порядку та організації проведення мирних зібрань за відсутності їх чіткого законодавчого регулювання та відповідно необхідність прийняття спеціального закону, який має врегулювати проведення таких зібрань.

Так, у справі «Веренцов проти України» заявник поскаржився, що його право на свободу мирних зібрань було обмежено, а його арешт на три доби – необґрунтованим. У п. 55 вказаного рішення зазначається, що парламентом України і досі не було введено в дію жодного закону, який би регулював проведення мирних демонстрацій, хоча Конституція України вимагає, щоб такий порядок було встановлено законом. У продовження цієї тези ЄСПЛ у п. 95 аналізованого рішення наголошує на невідкладній необхідності заповнення законодавчої прогалини щодо регулювання свободи мирних зібрань та реформування законодавства й адміністративної практики України для приведення їх у відповідність із висновками ЄСПЛ та вимогами конвенції [6].

Аналогічними є рішення ЄСПЛ у справі «Шмушкович проти України», де ЄСПЛ застосовано висновки зі справи «Веренцов проти України», зважаючи на ідентичну нормативно-правову базу та схожі доводи сторін. До даного рішення ЄСПЛ було оприлюднено окрему думку судді Станіслава Шевчука, в якій зазначено, що свобода на мирні зібрання не може залежати від ухвалення спеціального закону, висловлено занепокоєння тим, що «деякі політичні сили України можуть скористатися вказаними висновками ЄСПЛ для запровадження такого регулювання свободи зібрань, що може призвести до нищівних результатів для громадянського суспільства та демократичних процесів в Україні» [7].

У 2015 році на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Закону «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 та альтернативний проект Закону «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587-1.

Найактуальнішим питанням законодавчого регулювання є завчасне сповіщення про проведення зібрання. Р.С. Мельник зазначає, що хоча така вимога де-факто є обмеженням права на свободу зібрань, проте є виправданою передумовою виконання державою своїх позитивних зобов'язань у сфері реалізації свободи зібрань, а саме охорони громадського порядку, громадської безпеки, захисту прав та інтересів інших осіб [5, 54].

Питання строку завчасного сповіщення є дискусійним. Так, у рішенні ЄСПЛ «Веренцов проти України» вказується, що «строк завчасного сповіщення не повинен бути надто тривалим (зазвичай не більше кількох днів), але при цьому слід передбачити достатньо часу до заявленої дати проведення зібрання для того, щоб відповідні державні органи могли запланувати та підготуватись до заходу (залучити представників поліції, змонтувати обладнання тощо), а також для того, щоб регуляторний орган міг надати офіційну відповідь повідомлення або подати термінову апеляцію до будь-якого трибуналу або суду у разі оспорювання в суді законності будь-якого з накладених обмежень» [6].

У вище вказаному проекті закону № 3587 визначено, що організатор мирного зібрання письмово повідомляє про намір проведення мирного зібрання відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування не пізніше як за сорок вісім годин до його початку [8].

Водночас у проекті закону № 3587-1 передбачено повідомлення про проведення зібрання адміністративних органів лише в тому випадку, коли організатор зібрання вважає за необхідне забезпечити безпеку учасників зібрання [9].

Ми погоджуємось з думкою М.І. Смоковича, який зазначає, що у разі прийняття закону, що містить такі норми, виникають сумніви щодо його конституційності. Оскільки, Конституційний Суд України (далі – КСУ) у рішенні про завчасне сповіщення про мирні зібрання встановив, що визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання, а оскільки рішення КСУ про офіційне тлумачення норм Конституції України є додатком до неї, то норми про завчасне сповіщення про проведення мирного зібрання мають відповідати вказаному рішенню КСУ [10, 24].

З огляду на викладене, можна дійти висновку, що законодавчо має бути передбачено строк завчасного сповіщення про проведення мирного зібрання, однак він має бути обумовлений особливостями конкретного зібрання.

Слушною вбачається думка М.І. Смоковича щодо неможливості однакового та абсолютного мінімального строку для всіх мирних зібрань. Науковцем запропоновано встановити диференційований строк для завчасного сповіщення про мирне зібрання відповідно до чисельності осіб, які планують брати участь у заході [10, 24].

Потребує уточнення також і питання визначення органу, який має бути повідомлений про проведення зібрання. В обох проектах закону передбачається положення про можливість повідомлення «органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування», що, на нашу думку, є нечітким та потребує від організаторів додаткового з'ясування, кому конкретно має бути надіслано повідомлення. З метою уникнення невизначеності та конфлікту компетенцій, ми пропонуємо зобов'язати організатора зібрання подати повідомлення до найближчого територіального органу виконавчої влади за місцем проведення запланованого зібрання.

Право на свободу мирних зібрань не є абсолютним, у зв'язку з цим передбачається можливість його обмеження, що допоможе встановити рівновагу між правами особи та більш широким колом інтересів членів демократичного суспільства. Тому важливим є питання законодавчого регулювання обмеження реалізації свободи на мирні зібрання.

Такі обмеження передбачені ч. 2 ст. 39 Конституції України 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 [1].

Обмеження на свободу мирних зібрань також встановлено в ч. 2 ст. 11 Конвенції. Такі обмеження можуть мати місце лише у наступних випадках: по-перше, встановлені законом, по-друге, є необхідними у демократичному суспільстві, і по-третє, мають законну мету, зокрема, застосовуються в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або захисту прав та свобод інших осіб. До того ж, ч. 2 ст. 11 Конвенції не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави [11].

Слід зазначити, що в обох проектах закону існує невідповідність переліку підстав для обмеження зібрання, визначених Конституцією України, оскільки він є дещо розширеним. Так, досліджувані акти передбачають обмеження свободи зібрання залежно від мети зібрання.

У проекті Закону № 3587 серед підстав обмеження зазначено, що «мета зборів полягає в ліквідації незалежності України, насильницькій зміні конституційного ладу, зміні території або державного кордону України, захоплення державних або громадських будівель чи споруд, що перешкоджають діяльності Збройних сил України або військових частин» [8].

У проекті Закону № 3587-1 – «метою зібрання є: ліквідація незалежності України, зменшення меж території або звуження державного кордону України» [9].

Варто наголосити, що запропоновані в зазначеному проекті обмеження не відповідають не лише положенням Основного закону, а й міжнародним стандартам свободи мирних зібрань. У справі «Станков та об'єднана організація Македонії «Ілїнден» проти Болгарії» ЄСПЛ роз'яснює: «те, що група осіб закликає до автономії або навіть пропонує відокремлення частини території країни, вимагаючи таким чином фундаментальних конституційних та територіальних змін, не може автоматично виправдовувати заборону на її зібрання. Вимога щодо територіальних змін у висловленнях та на демонстраціях автоматично не створює загрозу територіальній цілісності країни та національній безпеці... Заходи превентивного характеру щодо придушення свободи зібрань та вираження поглядів у випадках, що не стосуються підбурювання до вчинення насильства або відмови від демократичних принципів – якими б шокуючими або неприйнятними певні погляди або слова, що використовуються, не здавалися владі, й якими б незаконними не були б вимоги – роблять погану послугу демократії та часто ставлять її під загрозу. У демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, політичним ідеям, що оспорожують існуючий порядок, реалізація яких здійснюється мирними засобами, має надаватися належна можливість їх вираження шляхом реалізації права на свободу зібрань, як і іншими законними способами» [12].

Вважаємо, що норми, які стосуються обмеження свободи зібрань не можуть бути ширшими за норми Основного закону, а також мають бути приведені у відповідність ст. 39 Конституції України. Дане твердження знаходить своє відображення і у висновках Венеціанської комісії [13], яка підкреслює дозволеність тільки необхідного та співмірного втручання, а також можливість нормативного регулювання зібрань лише в питаннях часу, місця і способу їх проведення.

Визначення чіткого, вичерпного та такого, що не суперечить Конституції України та міжнародним стандартам переліку підстав обмеження мирного зібрання має позитивно вплинути на судову практику у досліджуваній сфері. Наразі суди найчастіше обмежують свободу зібрань з наступних

підстав: органи правопорядку не зможуть забезпечити громадський порядок під час зібрання; водночас і у тому ж місці відбудеться інше зібрання (контрзібрання); існує велика ймовірність порушення громадського порядку під час зібрання; порушено термін подання повідомлення про проведення зібрання; зібрання планується провести під час візиту іноземних делегацій, що на думку Міністерства закордонних справ, може загрожувати національній безпеці. До того ж, при розгляді справ щодо обмеження мирних зібрань є випадки застосування норм Порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що був затверджений Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій». Даний нормативно-правовий акт не підлягає застосуванню з огляду на його суперечність Конституції України, а також виходячи з інформаційної довідки Вищого адміністративного суду України від 1 квітня 2012 року, в якій зазначається, що суди під час вирішення таких справ не повинні застосовувати положення зазначеного Указу 1988 року щодо процедури отримання дозволу.

Очевидним є те, що існуюча судова практика суперечить як принципам судочинства, так і духу та змісту рішень ЄСПЛ, а тому необхідність прийняття спеціального закону існує і для формування єдиної та усталеної судової практики у сфері свободи зібрань.

Аналізуючи норми ст. 280 КАС України можна побачити, що КАС України встановлює спеціальні скорочені строки для розгляду адміністративними судами першої інстанції справ про обмеження свободи зібрань. Також встановлено скорочений строк подання апеляційної скарги на вказані рішення, а саме апеляційна скарга на рішення адміністративного суду про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань подається не пізніше дня, наступного за днем його проголошення [3]. Однак під час проведення повного судового розгляду протягом такого короткого часу можуть виникнути практичні труднощі, тому вбачається доцільним дозволити апеляційним судам ухвалювати тимчасові рішення (наприклад, через тимчасові розпорядження або шляхом зміни обмеження, прийнятих судом першої інстанції).

Зазначений перелік проблем не є вичерпним. Так, наприклад, потребує законодавчого врегулювання питання щодо віку організатора мирного зібрання, в якому, на нашу думку, не може бути обмежень.

**Висновки.** Отже, проведеним дослідженням встановлено нагальну необхідність прийняття спеціального закону, який регулюватиме порядок організації та проведення мирних зібрань відповідно до європейських принципів та стандартів.

Першочерговим є врегулювання питання строку сповіщення про проведення мирного зібрання. Враховуючи положення рішення КСУ та ЄСПЛ, виявлено неможливість встановлення однакового строку завчасного сповіщення про зібрання для всіх зібрань. Пропонується встановити такий строк відповідно до особливостей конкретних зібрань, а саме місця, часу, кількості тощо.

З метою усунення невизначеності при поданні повідомлення про проведення мирного зібрання, пропонується чітко визначити орган, який буде наділений компетенцією реєструвати повідомлення про проведення мирного зібрання, а саме найближчий територіальний орган виконавчої влади за місцем проведення запланованого зібрання.

Також важливим є встановлення законодавчого вичерпного переліку підстав обмеження свободи зібрань, який ґрунтуватиметься на нормах Конституції України, що передбачає обмеження 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. Розширення цього переліку підстав є недопустимим. У дослідженні також визначено, що такі обмеження можуть встановлюватися лише щодо місця, часу, способу зібрання та бути необхідними і співмірними.

У дослідженні обґрунтовується необхідність внесення змін до КАС України, зокрема, в частині гарантування захисту порушеного права на свободу зібрання шляхом встановлення можливості винесення тимчасових рішень під час судового розгляду.

---

## Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
2. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. // ВВР України. 2006. № 30. С. 260.
3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37.
4. Колісник О.В. Удосконалення здійснення судочинства в Україні в контексті практики Європейського суду з прав людини // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. Чернівці, 2008. С. 46–51.

5. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К., 2015. 168 с.
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974\\_945](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_945), § 52.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Шмушкович проти України» від 14 листопада 2013 р. [Електронний ресурс] Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974\\_990](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_990), §. 41. 72
8. Проект Закону «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587. [Електронний ресурс] Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57310](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310)
9. Проект Закону «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587-1. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57396](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57396)
10. Смокович М. Право на свободу мирних зібрань: реалії та перспективи в Україні / М. Смокович // Юридична Україна. 2013. № 8. С. 22–29.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 4 листопада 1950 р. // Офіційний вісник України. 1998. № 13 / № 32. С. 270.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Станков та Об'єднана організація Македонії «Ілїнден» проти Болгарії» від 2 жовтня 2001 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-59689"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
13. Спільний висновок Венеціанської комісії на два законопроекти про гарантії свободи мирних зібрань від 18 жовтня 2016 року [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.ucirp.org.ua/publicdocs/VC\\_PA\\_R.pdf](http://www.ucirp.org.ua/publicdocs/VC_PA_R.pdf)