

УДК 342.729

DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2022.3>**Р. Б. Тополевський***orcid.org/0000-0002-9983-3322**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри загально-правових дисциплін**Інституту права Львівського державного університету внутрішніх справ,**старший науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини і громадянина**Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування**Національної академії правових наук України*

ПРАВО НА МИРНІ ЗІБРАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН, ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Актуальність досліджуваного питання підкреслюється тим, що право на мирні зібрання або свобода мирних зібрань є одним із фундаментальних прав, без якого не може існувати демократичне суспільство.

Це право набуває особливого значення для України як демократичної держави, адже саме від можливості реалізації права на мирні зібрання як і свобода вираження поглядів залежить збереження демократичного характеру держави. Питання реалізації права на мирні зібрання нерідко набувало екзистенціального характеру. Це помітно на практиці проведення великих масових заходів, відомих як «майдан». До них відносять такі заходи як Революція на граніті 1990 року, Помаранчевий майдан 2004 р., Революція Гідності 2013–2014 рр. Їхні результати зачіпали зміни як у внутрішній та зовнішній політиці, впливала на зміну еліт, ставила питання, на які еліти мали дати відповідь. Разом із тим, від мирного зібрання, слід відрізнити випадки зловживання цим правом, як це, наприклад, відбувалося в квітні 2014 року, коли певна група осіб перешкоджала українським учасникам АТО вживати дій з відновлення конституційного правопорядку на території Донецької області. В тій ситуації учасники АТО нерідко виявлялися не готовими обмежувати такі дії, як це здійснили правоохоронні органи в Харкові у 2014 р. при захопленні низкою осіб приміщення Харківської облдержадміністрації, або громадяни в Запоріжжі, які провели мирне зібрання, яке перешкодило групі осіб вчинити дії, спрямовані проти територіальної цілісності України. В цьому відношенні, доцільно оцінити також дії (а точніше бездіяльність) працівників органів внутрішніх справ у відомих подіях 2 травня 2014 р. в Одесі з точки зору необхідності існування чіткого порядку дій працівників правоохоронних органів у подібних ситуаціях.

Право на мирні зібрання є предметом дослідження низки українських дослідників, серед яких В. Матвеева, О. Дзера, А. Колодій, В. Мар-

ковський, Р. Мельник, А. Олійник, О. Онишко, С. Рабінович, Р. Стефанчук та інші.

Так, наприклад, О. Онишко досліджувала правове підґрунтя забезпечення права на свободу мирних зібрань у Польщі та Україні [1]. В свої статті вона порівняла особливості законодавства Польщі та законопроектів, які мали б регулювати це питання в Україні.

Втім, попри увагу дослідників до цієї проблематики, залишаються невирішеними проблеми пов'язані з формулюванням положень для законопроекту з регулювання та захисту права на мирні зібрання в Україні та необхідність імплементації зауважень висловлених Європейським судом з прав людини у справах проти України щодо реалізації права на мирні зібрання.

Право на мирні зібрання передбачене в ч. 1 ст. 39 Конституції України вказує: «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». Загальний характер конституційного положення не перешкоджає прямому застосуванню його в українських судах. В цьому відношенні відсутність відповідного законодавства значною мірою спонукає українські суди використовувати свої рішення базуючись перш за все на прямій дії цього конституційного положення. Разом із тим, ст. 281 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає порядок усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань. Разом із тим, право на мирні зібрання не є абсолютним і може бути обмежене.

Таке обмеження цього права передбачено в свою чергу у ч.2 ст. 39 Конституції України: «Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей».

Таким чином, конституційне положення щодо обмеження права на свободу мирних зібрань вимагає від суду при вирішенні питання обмеження врахування кількох обов'язкових умов.

1. Обмеження повинно бути передбачене законом. На сьогодні в якості закону, на основі якого можна обмежити право на мирні зібрання виступає Кодекс адміністративного судочинства України (зокрема ст. 280).

2. Здійснюватися в легітимних цілях: національна безпека, громадський порядок, запобігання заворушенням чи злочинам; охорона здоров'я населення; захисту прав і свобод інших людей.

3. «Необхідність в демократичному суспільстві» – умова, передбачена в тексті статті 11 Європейської конвенції з прав людини, але відсутня в конституційному тексті. Разом із тим, зважаючи на те, що Європейська конвенція з прав людини ратифікована Верховною Радою України, а її практика є джерелом права в Україні і має суттєве значення для розуміння принципу верховенства права, передбаченого статтею 8 Конституції України ця умова повинна так само вивчатися українськими судами при вивченні питання щодо обмеження права на свободу мирних зібрань. Необхідність в демократичному суспільстві значною мірою перегукується з такою засадою адміністративного судочинства як пропорційність, передбачену п. 8 ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства.

Разом із тим, згадка про необхідність прийняття відповідного закону щодо права на свободу мирних зібрань потребує додаткового формулювання питань, які такий органічний закон, крім умов обмеження права на свободу мирних зібрань повинен забезпечити.

Конституційний суд України в своєму рішенні щодо статті 39 Конституції України вказав, що «визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання»[2].

Таким чином Конституційний суд України прямо вказав на необхідність прийняти закон, який би врегулював особливості реалізації права на мирне зібрання.

Звернемо увагу на той факт, що, в Україні у зв'язку з воєнним станом передбачене обмеження свободи мирних зібрань: «У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями ...39 ...Конституції України...» (стаття 3) [3]. Однак, попри таке обмеження, в Одесі [4] та Києві [5] відбувалися мітинги, спрямовані на привер-

нення уваги до «справедливого розподілу електроенергії» і органи влади не припиняли це мирне зібрання, а після переговорів та вирішення частини вимог мітингувальників, мирні зібрання закінчилися. Це підтверджує той факт, що громадяни України загалом інтегрували свободу мирних зібрань в суспільну правосвідомість, а органи влади вважають за можливе вислухати думку громадян та певним чином відреагувати. На підтвердження цієї тези можна навести той факт, що мирні зібрання на протест проти російської окупації проводилися навіть в окупованому Херсоні для того, щоб показати своє ставлення щодо окупації, хоча життя і здоров'я організаторів і учасників перебувало під загрозою, а деякі з них були затримані окупантами.

Організація з безпеки і співробітництва в Європі пропонує термін «зібрання» розуміти наступним чином «навмисна та тимчасова присутність в громадському місці групи осіб з метою вираження спільних інтересів» [6, с. 15].

Вважаємо за необхідне, у цьому відношенні, звернути увагу на судову практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо України з питань реалізації права на мирні зібрання.

У справах «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 року [7] та «Шмушкович проти України» від 14 листопада 2013 року [8] ЄСПЛ вказав про необхідність прийняття відповідного законодавчого врегулювання права на свободу мирних зібрань в Україні спеціальним законом. Так, ЄСПЛ вказує, що «вислів «встановлено законом» у статті 11 Конвенції вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві», важливим є саме те, що має бути забезпечена певна якість закону, який регулює право на свободу мирного зібрання. ЄСПЛ наголошує, що цей закон повинен «бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія» [7, пара.52; 8, пара.37]. Таким чином, ЄСПЛ підкреслює необхідність дотримання принципу правової визначеності при підготовці законопроекту про регулювання та захист права на свободу мирних зібрань, а так само на те, що застосування ст. 185-1 КУпАП без законодавчо врегульованого порядку проведення мирних зібрань становитиме порушення права на свободу мирного зібрання, передбаченого ст. 11 Європейської конвенції з прав людини. Тим більше, що вказана стаття має бланкетний характер. А притягнення до адміністративної відповідальності особи за стат-

тею, яка має бланкетний характер, відповідно до судової практики, передбачає необхідність посилання на конкретну статтю чи пункт такого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (або відповідного закону). Відповідно відсутність такого порядку (або закону) не дозволяє притягати особу до відповідальності за цією статтею. В протилежному випадку матиме місце порушення принципу правової визначеності.

Спробуємо детальніше розглянути позицію ЄСПЛ у «справах Майдану». Так, дії органів держави щодо учасників мирних зібрань під час Революції Гідності були оцінені ЄСПЛ у своїх рішеннях («Шморгунов та інші проти України» [9], Луценко та Вербицький проти України [10]). Рішення ЄСПЛ передбачає від держави необхідність як індивідуальних, так і загальних заходів.

Одним із таких заходів загального характеру можна вважати прийняття закону про реалізацію та захист права на свободу мирних зібрань. На які ж аспекти цього права вказав ЄСПЛ у своїх рішеннях, які можуть бути використані для підготовки законопроекту щодо реалізації права на свободу мирних зібрань в Україні?

Право на мирні зібрання застосовується до всіх зібрань, крім тих, де організатори та учасники «мають насильницькі наміри, підбурюють до насилля або іншим чином виступають проти основ демократичного суспільства» (парагр. 490 справи «Шморгунов та інші проти України»). Таким чином, одним із ключових моментів майбутнього законопроекту про мирні зібрання має бути питання про визначення мирного характеру зібрання та відмежування його від заходу насильницького характеру.

Відповідно, якщо особа має мирні наміри або мирно поводить себе вона не втрачає можливості реалізувати право на свободу мирних зібрань внаслідок спалаху насильства чи інших дій, які підлягають покаранню, вчинених іншими особами під час мирного зібрання. Приєднання до цього зібрання осіб з насильницькими намірами, які не належать до організаторів, не може позбавити особу права на мирні зібрання. Тобто, як вказує ЄСПЛ, «факт того, що акти насильства відбуваються під час зборів, сам по собі не може бути достатнім для того, щоб встановити, що організатори зібрання мали насильницькі наміри» [11].

Існує необхідність забезпечення принципу пропорційності – досягнення балансу між вимогами легітимних цілей, які дозволяють це обмеження та вимогами вільного вираження думок словом, жестом або навіть мовчанням особами, які зібралися на вулицях чи в інших громадських місцях. Демонстрація може дратувати або ображати осіб, які виступають проти ідей або претензій, які вона прагне пропагувати [12, par.144-146].

Коли особи беруть участь в актах насильства, органи державної влади користуються ширшою свободою розсуду під час розгляду необхідності втручання у свободу зібрань і накладення санкції за такі протиправні дії вважається сумісним із гарантіями статті 11 Конвенції [9, par.492].

Існує необхідність законодавчо заборонити використання органами державної влади послуг «тітушок» для проведення будь-яких правоохоронних операцій з метою розгону, затримання та врегулювання дій протестувальників [9, par.511].

Пропонується законодавчо заборонити протиправні дії з метою покарання або залякування учасників мирних зібрань у зв'язку з участю в акціях або для того щоб запобігти їхній подальшій участі в них [10, par.115].

Законопроект також повинен передбачати можливість проведення контрдемонстрації – мирного заходу, який проводиться для того, щоб донести позицію протилежну до тієї, яку висловлюють організатори первинного мирного зібрання. Спроможність висловити протилежну позицію є невід'ємним елементом як свободи вираження поглядів, так і свободи мирних зібрань. В той же час право на контрдемонстрацію не повинно перешкоджати здійсненню свободи мирних зібрань [13].

Таким чином, прийняття закону про реалізацію права на мирні зібрання повинно допомогти забезпечити позитивний обов'язок держави – застосувати «обґрунтовані та співмірні заходи для забезпечення можливості проведення мирного зібрання» [14, с. 38]. Можна спрогнозувати, що після закінчення російсько-української війни необхідність чіткого правового регулювання порядку діяльності працівників Національної поліції та Національної гвардії в ситуаціях, які виходять за межі звичного проведення мирного зібрання, відновить свою актуальність. Адже відсутність певних чітких правил для працівників правоохоронних органів неявно спонукає їх не втручатися в конфліктні ситуації при проведенні мирних зібрань.

Вважаємо, що для удосконалення правової системи України перспективною є розробка законопроекту про реалізацію права на свободу мирних зібрань та об'єднань, який має вирішити як питання, які стосуватимуться обмеження права на мирні зібрання, порядку проведення мирних зібрань, так і ефективного захисту цього права з боку держави, а так само визначити необхідний порядок діяльності працівників правоохоронних органів в конфліктних ситуаціях під час проведення мирних зібрань або у випадку зміни характеру мирного зібрання на немирне.

Література

1. Онишко О.Б. Правове підґрунтя забезпечення права на свободу мирних зібрань у Польщі та Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2015. Випуск 4. С. 44-51. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/handle/1234567890/1869>
2. Конституційний Суд України: Рішення 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). N 4-рп/2001 від 19 квітня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
3. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>
4. Яковюк І. В Одесі відбувся мітинг проти відключення світла. *Суспільне. Новини*. 18.11.2022. URL: <https://susplne.media/320242-v-odesi-projsov-miting-proti-vidklucenna-svitla/>
5. Балюх Н. У Києві люди перекрили дорогу на знак протесту, що немає світла. *Суспільне. Новини*. 30.11.2022. URL: <https://susplne.media/328912-u-kiyevi-ludi-perekrili-dorogu-cerez-nevdovolenna-so-v-nih-nemaie-svitla>
6. Руководящие принципы по свободе мирных собраний: 2-ге изд. Варшава-Страсбург: ОБСЕ БДИПЧ/ Венецианская комиссия Совета Европы, 2011. 194 с. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/83237>.
7. Case of Vyerentsov v. Ukraine. 11.04.2013. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-172042>.
8. Case of Shmushkovych v. Ukraine. 14.11.2013. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-128050>.
9. Case of Shmorgunov and Others v. Ukraine. 21.01.2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210235>.
10. Case of Lutsenko and Verbytskyu v. Ukraine. 21.01.2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210241>.
11. Case Karpyuk and Others v. Ukraine. 6.10.2015. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-192476>
12. Case of Kudrevičius and others v. Lithuania. 15.10.2015. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158200>
13. Case of Plattform «Ärzte für das Leben» v. Austria. 21.06.1988. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57558>
14. Мельник Р.С. Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика. К., 2015. 168 с.

Анотація

Тополевський Р. Б. Право на мирні зібрання в Україні: стан, особливості реалізації та перспективи розвитку. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню права на свободу мирних зібрань в Україні, як одного із фундаментальних прав демократичного суспільства.

Автор зазначає, що українські суди захищають право на свободу мирного зібрання застосовуючи пряму дію Конституції України. В той же час обмеження цього права або притягнення особи до відповідальності за порушення порядку проведення мирного зібрання передбачає необхідність прийняття спеціального органічного закону.

Підкреслюється, що українські суди при визначенні питання щодо обмеження права на мирні зібрання обов'язково повинні проводити перевірку щодо того чи таке обмеження є необхідним в демократичному суспільстві, як це вимагає ст. 11 Європейської конвенції з прав людини.

В статті стверджується що відбулася інтеграція свободи мирних зібрань в правосвідомість українського суспільства, формування у громадян стійкої поведінки у вигляді участі в мирних зібраннях, як одному із можливих способів вирішення суспільної проблеми.

Зазначається, що законопроект про мирне зібрання повинен забезпечити певну якість закону, відповідно до принципу правової визначеності.

Відзначається, що законопроект про мирні зібрання має вирішити питання про визначення мирного характеру зібрання та відмежування від заходів насильницького характеру.

Стаття пропонує орієнтовний перелік положень, які має містити законопроект про мирні зібрання: порядок діяльності органів влади щодо захисту та обмеження мирного зібрання; порядок діяльності працівників правоохоронних органів в конфліктних ситуаціях під час проведення мирних зібрань або у випадку зміни характеру мирного зібрання на немирне, заборона використання органами державної влади послуг «тітушок»; заборона дій з метою покарання або залякування учасників мирних зібрань у зв'язку з участю в акціях або для того щоб запобігти їхній подальшій участі в них; можливість проведення контрдемонстрації; необхідність передбачити обґрунтовані та пропорційні заходи для забезпечення можливості проведення мирного зібрання, тощо.

Ключові слова: мирні зібрання, право на мирні зібрання, контрдемонстрація, необхідність в демократичному суспільстві.

Summary

Topolevskiy R. B. The right to peaceful assembly in Ukraine: status, features of implementation and prospects of development. – Article.

The article is devoted to the study of the right to freedom of peaceful assembly in Ukraine as one of the fundamental rights of a democratic society.

The author notes that Ukrainian courts protect the right to freedom of peaceful assembly by applying the direct effect of the Constitution of Ukraine. At the same time, the restriction of this right or prosecution of a person for violation of the procedure for holding a peaceful assembly requires the adoption of a special organic law.

The article emphasizes that Ukrainian courts in determining the issue of limiting the right to peaceful assembly must necessarily check whether such restriction is necessary for a democratic society, as required by Article 11 of the European Convention on Human Rights.

The author argues that the freedom of peaceful assembly has been integrated into the legal consciousness of Ukrainian society, and the formation of citizens' sustainable behavior in the form of participation in peaceful assemblies is one of the possible ways to solve social problems.

It is noted that the draft law on peaceful assembly should ensure a certain quality of the law, in accordance with the principle of legal certainty.

It is pointed out that the draft law on peaceful assembly should resolve the issue of determining the peaceful nature of the assembly and distinguishing it from violent events.

The article suggests an approximate list of provisions that should be contained in the draft law on peaceful assemblies: the procedure for the activities of the authorities to protect and restrict peaceful assemblies; the procedure for the activities of law enforcement officers in conflict situations during peaceful assemblies or in the event of a change in the nature of a peaceful assembly to a non-peaceful one; prohibition of the use of

«titushky» by public authorities; prohibition of actions to punish or intimidate participants of peaceful assemblies in connection with their participation in actions or to prevent their further ensuring the possibility of holding a peaceful assembly, etc.

Key words: peaceful assembly, right to peaceful assembly, counter-demonstration, a necessity in a democratic society.