СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

науково-методичний
посібник для суддів

ТЕТЯНА ФУЛЕЙ

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Тетяна Фулей

СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

науково-методичний посібник для суддів

Київ
«ФЕНІКС»
2014

УДК 342.729(477)
ББК 67.9(4Укр)400.7
Ф94

Українська версія:
Свобода мирних зібрань: науково-методичний посібник для суддів

Погляди, висловлені у цьому виданні, належать автору і не обов'язково відображають офіційну політику Ради Європи. Всі запити щодо відтворення чи перекладу будь-якої частини цієї публікації слід надсилати на адресу Директорату комунікації (F-67075 Strasbourg або publishing@coe.int). Всі інші листи щодо цієї публікації слід надсилати на адресу Відділу національної імплементації прав людини, Департаменту політики та розвитку прав людини Генерального директорату прав людини та верховенства права Ради Європи.

Це видання було підготовлено в рамках проекту Ради Європи «Пакет невідкладних заходів для України».

Авторка — Фулей Т. І., к. ю. н., начальник відділу наукових досліджень проблем судочинства та його удосконалення Національної школи суддів України.

Фулей Т. І.

Ф94 Свобода мирних зібрань: науково-методичний посібник для суддів / Т. І. Фулей. — Київ : Фенікс, 2014. — 112 с.

ISBN 978-966-136-213-9

Публікація «Свобода мирних зібрань: науково-методичний посібник для суддів» підготовлена як забезпечення навчального курсу для суддів адміністративних судів, присвяченого практиці розгляду справ, пов'язаних з реалізацією права на свободу мирних зібрань, та спрямована допомогти суддям оволодіти знаннями (поглибити їх) у відповідній сфері, виробити та удосконалити суддівські вміння і навички, необхідні для належного розгляду адміністративних справ цієї категорії у світлі практики ЄСПЛ.

У посібнику викладені загальні принципи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, розкриті у практиці Європейського суду з прав людини, зокрема, підстави виправданості втручання у права, гарантовані статтями 8–11 Конвенції («встановлені законом», «легітимна мета», «необхідність у демократичному суспільстві»). Також розглядаються вироблені ЄСПЛ у процесі тлумачення статті 11 Конвенції поняття «мирне зібрання», види і характер зібрань, «завчасне сповіщення» та ін. Окрім того, у посібнику наведені приклади з національної судової практики щодо окремих проблемних питань, які виникають під час вирішення судами України спорів, пов'язаних з обмеженням права на свободу мирних зібрань.

Для суддів адміністративних судів, а також помічників суддів, кандидатів на посаду судді, адвокатів, інших заінтересованих осіб.

УДК 342.729(477)
ББК 67.9(4Укр)400.7

ISBN 978-966-136-213-9

© Рада Європи, 2014

Зміст

Вступ 5

Мета посібника та очікувані результати навчального курсу 8

Орієнтовна програма курсу 10

Особливості розробки та викладання курсу 11

Загальні вимоги щодо виправданості втручання у права, гарантовані статтями 8–11 Конвенції 13

Питання, на які слід звернути увагу 13

Спільні риси статей 8–11 Конвенції 13

«Встановлені законом» 14

«Легітимна мета» 18

«Необхідність у демократичному суспільстві» 19

Право на свободу мирних зібрань (стаття 11 Конвенції) 22

Питання, на які слід звернути увагу 22

Основні положення та поняття статті 11 Конвенції 23

Пов'язаність із цінностями демократичного суспільства та зв'язок з правами, гарантованими статтями 9 та 10 Конвенції 23

Негативні та позитивні обов'язки держав 24

Сфера дії статті 11 Конвенції в частині свободи мирних зібрань 25

Мирний характер зібрання 27

Короткий огляд основних рішень ЄСПЛ 28

«Платформа "Лікарі за життя" проти Австрії» 28

«Букта та інші проти Угорщини» 29

«Баранкевич проти Росії» 30

«Сєргєй Кузнецов проти Росії» 32

«Алєксєєв проти Росії» 35

«Вєренцов проти України» 43

«Шмушкович проти України» 46

Застосування стандартів статті 11 Конвенції щодо свободи мирних зібрань у практиці адміністративних судів 48

Питання, на які слід звернути увагу 48

Тлумачення поняття «завчасне сповіщення»
(як елемент вимоги «встановлені законом») 50

Практика ЄСПЛ щодо «завчасного сповіщення» 50

Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року
у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання 52

Національна судова практика щодо «завчасного сповіщення» 55

Тлумачення національними судами «легітимної мети» виправданості
втручання у право на свободу мирних зібрань, передбаченої
частиною 2 статті 11 Конвенції 65

«Національна або громадська безпека» 65

«Запобігання заворушенням чи злочинам» 74

«Охорона здоров'я чи моралі» 82

«Захист прав і свобод інших осіб» 84

Баланс прав та інтересів у демократичному суспільстві: застосування
принципу пропорційності у справах щодо мирних зібрань 94

«Реальна небезпека» 98

Висновок 109

Рішення ЄСПЛ, згадані у цьому посібнику 110

Вступ

Право на мирні зібрання, закріплене в статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — ЄКПЛ або Конвенція), — фундаментальне право в демократичному суспільстві і є основою такого суспільства[1]. Як неодноразово зазначалося у рішеннях Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ або Суд), демократія не просто є основоположною особливістю європейського громадського порядку, але й сама Конвенція була розроблена з метою сприяння ідеалам і цінностям демократичного суспільства та їх підтримки. «Демократія, — підкреслює Суд, — це єдина політична модель, яка розглядається в Конвенції і яка є єдиною, що сумісна з нею»[2].

У демократичному суспільстві надзвичайно значимою є роль суду. Голова Верховного суду Ізраїлю Аарон Барак у своїй праці, опублікованій у Гарвардському правовому часописі[3], задався питанням щодо ролі суддів в сучасних демократіях[4]. Зазначивши, що багато суддів замислюються над тим, «а якою є моя роль як судді?», він розмірковував, якою ж є ця роль — якщо така «роль» існує — поза межами вирішення спорів та визначення закону, що регулює спірні правовідносини і на підставі якого слід вирішити спір.

Визначивши права людини як серцевину змістовної демократії (протягом кількох останніх революційних десятиліть людство засвоїло важкий урок, що без захисту прав людини не може існувати ні демократії, ані жодного виправдання для демократії), А. Барак переконаний, що захист прав людини — прав кожної особи чи кожної групи меншості — не має залишатись лише в руках законодавчої та виконавчої гілок влади, які, за своєю природою, відображають думку більшості. Відповідно, виникає питання щодо ролі судової гілки влади в демократії.

Різні судді відображають — але не репрезентують — різні думки, що існують в їхніх суспільствах. Однак більшість суддів погодиться з тим, що питання щодо ролі судді є центральним для виконання суддівських функцій, навіть якщо відповіді на нього різнитимуться. Суддівська політика і суддівська філософія — наріжний камень у роботі суддів, оскільки вони виступають чітким дороговказом у найскладніші часи.

Центральною передумовою для розуміння ролі судді є незалежність судочинства. Ця умова зазвичай відсутня в режимах, які не є демократичними. Більше того, характер режиму впливає на систему тлумачення, що її дотримується суддя. Суддя, переконаний А. Барак, не повинен потурати намірам недемократичного законодавця в його прагненні втілювати в життя недемократичні цінності.

---

[1] Див., напр.: *Djavit An v. Turkey*, заява № 20652/92, рішення від 20 лютого 2003 року, п. 56.

[2] Див., напр.: *Barankevich v. Russia*, заява № 10519/03, рішення від 26 липня 2007 року, п. 24.

[3] *Aharon Barak*. Foreword: A Judge on Judging: The Role of A Supreme Court in A Democracy 116 Harv. L. Rev. 19 2002–2003.

[4] *Michael Kirby*, Judging: Reflections on the Moment of Decision, 18 AUSTL. B. REV. 4 (I999); *Beverley M. McLachlin*, The Charter: A New Role for the Judiciary?, 29 ALTA. L.REV. 540 (iggi); *Beverley M. McLachlin*, The Role of the Court in the Post-Charter Era: Policy-Maker or Adjudicator?, 39 U. N.B. L.J. 43 (i99o); *Georghios M. Pikis*, The Constitutional Position and Role of the Judge in a Civil Society, COMMONWEALTH JUD. J., Dec. 2ooo, at 7.

Уся теорія Барака щодо ролі судді та засобів, які він використовує, базується на характері демократичного режиму. Зі зміною режиму змінюється також бачення суддівської ролі та шляхів її реалізації. Більше того, роль судді розглядається в умовах сучасної демократії — тобто на початку 21-го століття.

У згаданій праці А. Барак окреслив, як він їх бачив, основи двох центральних елементів суддівської ролі на додаток до роботи з безпосереднього вирішення справ. Один з елементів — наведення мостів між законом і суспільством. Суддя є партнером у творенні права і як партнер мусить сприяти узгодженості правової системи як цілого. Тлумачення окремого нормативно-правового акта впливає на тлумачення усього законодавства. Правова система — це не зібрання законів. Правові норми і принципи разом становлять систему права, різні частини якої тісно взаємопов'язані. Суддя є партнером у творенні цієї системи права. Розмах такого партнерства залежить від типу права. У творенні «загального права» (common law) суддя виступає старшим партнером, у творенні «писаного права» (enacted law) — молодшим, однак, тим не менш, партнером, а не лише виконавцем волі законодавця.

Друге основне завдання судді полягає у захисті конституції та демократії. Кожна гілка влади, включаючи судову, має використовувати владу, надану їй, для захисту конституції та демократії. Суддівський корпус і кожен суддя мусять охороняти як формальну демократію, виражену у верховенстві закону (legislative supremacy), так і змістовну демократію, виражену в основоположних (базових) цінностях і правах людини[5].

Ця позиція одного з найвизначніших суддів порівняно молодої демократичної держави, утвореної народом з древніми цінностями та традиціями, стосовно ролі судді у демократичному суспільстві вартує особливого осмислення, коли йдеться про право, безпосередньо пов'язане з демократичними цінностями. Однією з таких цінностей є право на свободу мирних зібрань.

Перехід від тоталітарного до демократичного режиму вимагає не лише зміни нормативної системи (яка часом відбувається надто повільно), але й підходів до тлумачення та застосування права.

У звіті «Потреби навчання українських суддів та адвокатів з питань Європейської конвенції з прав людини» від 10 жовтня 2011 року, DG-HL (2011) 13, автор Джеремі Макбрайд зазначив, що правова культура, успадкована Україною від Радянського Союзу після отримання нею незалежності, відзначалася, серед іншого, тим, що право було законодавчо закріплено в різні способи, а саме в кодексах, законах та постановах, проте воно не включало ідею конституційних положень в якості мірила, на підставі якого можна було б перевіряти окремі правові положення та позбавляти їх юридичної сили в разі їх невідповідності. Більш того, не існувало загального принципу відповідності правових положень певним мінімальним стандартам, матеріальним та процесуальним, на підставі яких такі правові положення або їх застосування могли б бути визнані неприйнятними, наприклад, через довільність результату або несумірність впливу на свободу. Це створювало різкий контраст вимогливим концепціям верховенства права, що лежить в основі застосування ЄКПЛ[6].

---

[5] *Aharon Barak*. Foreword: A Judge on Judging: The Role of A Supreme Court in A Democracy 116 Harv. L. Rev. 19 2002–2003. — С. 19–26.

[6] *Джеремі Макбрайд*. Потреби навчання українських суддів та адвокатів з питань Європейської конвенції з прав людини. Звіт від 10 жовтня 2011, DG-HL (2011) 13.

На жаль, це спостереження багаторічного експерта Ради Європи й досі залишається актуальним. Понад те, складнощі із застосуванням Конвенції судами при вирішенні спорів пов'язані не лише з «труднощами перекладу» (незнанням суддівським корпусом іноземних мов, насамперед, офіційних мов Ради Європи, та неможливість читати рішення ЄСПЛ в оригіналі) чи великим об'ємом інформації (практика Суду налічує понад 15 тисяч рішень) — це «супутні» проблеми, з якими при бажанні правова система держави може легко впоратися. Однак набагато складнішим є те, що чимало суддів не поділяє (чи поділяє лише частково) цінності Конвенції. Непоодинокими є випадки, коли права людини та основоположні свободи маргіналізуються, видаються за нав'язані нашій державі міжнародні зобов'язання, які є «вигадкою ситого Заходу» та «ментально чужими» нашому суспільству. Доволі типовим є сприйняття прав людини як абстрактних та таких, що не мають реального наповнення.

Незважаючи на глибокі традиції самоорганізації, притаманні українському суспільству (від «толок» до «народних віч» і вже сучасних «майданів»), право на свободу вираження поглядів сприймалося як одне з найбільш маргінальних («їм що, окрім як мітингувати, нема чим зайнятися?») та не знаходило належного розуміння в частини суддівського корпусу. Водночас, воно є одним з невід'ємних прав, притаманних демократичному світові.

Статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка набрала чинності для України 11 вересня 1997 року і як міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України[7], відповідно до статті 8 Конституції України є частиною національного законодавства, гарантується, серед іншого, свобода мирних зібрань:

> 1. Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.
> 2. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними 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 цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Подібні положення містить стаття 39 Конституції України, яка проголошує:

> 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.
>
> Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку —

[7] Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР (зі змінами, внесеними згідно із Законами № 551-XIV від 24 березня 1999 року, № 1420-IV від 03 лютого 2004 року, № 3436-IV від 09 лютого 2006 року) // Офіційний вісник України від 15.03.2006 — 2006 р., № 9, стор. 32, стаття 523.

з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Варто наголосити, що Законом про ратифікацію Конвенції від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР Україна повністю визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції, а відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Водночас, аналіз судової практики з цієї категорії справ дозволяє зробити висновок про її неузгодженість та різнорідність. Непоодинокими є випадки нерозуміння судами України положень статті 11 Конвенції та відповідної практики ЄСПЛ, більше того — тлумачення її у спосіб, що вихолощує саме право, гарантоване цією статтею Конвенції та статтею 39 Конституції України.

Серед вітчизняних дослідників питання реалізації права на мирні зібрання досліджувалися у працях І. Валюшка, О. Васьковської, М. Денисової, Є. Захарова, Ю. Кривицької, Р. Куйбіди, В. Речицького, Т. Сікорського, В. Чемериса, В. Яворського та ін.[8], однак ця проблема все ще залишається недостатньо дослідженою.

Мета посібника та очікувані результати навчального курсу

Запропонований посібник розроблений як навчально-методичне забезпечення курсу для суддів адміністративних судів стосовно права на свободу мирних зібрань.

Відповідно до шостого показника Бангалорських принципів поведінки суддів, схвалених Резолюцією 2006/23 Економічної і Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року, «компетентність та старанність є необхідними умовами для виконання суддею своїх обов'язків».

---

[8] *Валюшко І.* Проблеми законодавчого регулювання свободи мирних зібрань громадян в Україні // Стратегічні пріоритети. — № 4 (13), 2009. — С. 46–52; *Васьковська О. В.* Актуальні проблеми права на збори, мітинги, походи та демонстрації в Україні // Право України. — 2007. — № 8. — С. 74–77; *Васьковська О. В.* Конституційне право на мирні збори та механізм його реалізації в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2007. — 224 арк.; *Денисова М. М.* Деякі аспекти конституційно-правового забезпечення права на мирні збори у сучасних іноземних державах; *Денісова, М.* Розвиток міжнародних стандартів реалізації права на мирні збори // Держава і право. Юридичні і політичні науки [Текст] : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2006 — С. 168–175; Правове регулювання свободи мирних зібрань / Упорядники: *Є. Захаров, В. Яворський.* — Харків: Фоліо, 2005. — 96 с.; *Речицький В. В.* Права людини. Модель для нової Конституції України / Харківська правозахисна група. — Харків: Права людини, 2009. — 170 с.; *Сікорський Т.* Право на мирні зібрання та його обмеження // Правовий тиждень. — № 5 (183). — 2010. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=1703; Свобода мирних зібрань в Україні — вимір адміністративних судів. Аналітичний огляд судової практики за 2009–2011 роки (підготували *Р. Куйбіда, М. Середа*). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravo.org.ua; *Чемерис, В.* Свобода мирних зібрань в Україні: перспективи законодавчого регулювання / *В. Чемерис* // Громадянське суспільство. — 2008. — № 2 (4). — С. 15–22;

З цим важко посперечатися. Компетентність є однією з основ суддівською незалежності — лише справжній професіонал може бути дійсно незалежним.

Належна професійна підготовка кандидатів на посаду судді та суддів є необхідною складовою компетентного судочинства. Така підготовка є також гарантією безсторонності суддів, неодмінною умовою поваги суспільства до судової влади.

Метою цієї публікації є висвітлення, на підставі аналізу практики адміністративних судів, окремих проблемних моментів вирішення судами України спорів, які стосуються свободи мирних зібрань, розкриття підходів ЄСПЛ до тлумачення статті 11 Конвенції та зобов'язань держави за статтею 11 Конвенції стосовно мирних зібрань.

Мета курсу — допомогти суддям оволодіти знаннями (поглибити їх) у відповідній сфері, виробити та удосконалити необхідні суддівські вміння та навички, важливі для розгляду в суді адміністративних справ цієї категорії спорів у світлі практики ЄСПЛ.

Очікується, що по закінченні курсу учасники та учасниці знатимуть:

- мету статті 11 Конвенції та основні принципи, які нею задекларовані, в аспекті права на свободу мирних зібрань;
- понятійний апарат («позитивні та негативні зобов'язання», «втручання», «умови виправданості втручання», «законність», «легітимна мета», «необхідність в демократичному суспільстві», «пропорційність»);
- міжнародні стандарти, які діють у цій сфері;
- основні рішення ЄСПЛ щодо свободи мирних зібрань, серед яких:
  - ***«Платформа "Лікарі за життя" проти Австрії» (Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria)*** від 21 липня 1988 року, заява № 10126/82;
  - ***«Букта та інші проти Угорщини» (Bukta and Others v. Hungary)*** від 17 липня 2007 року, заява № 22691/04;
  - ***«Баранкевич проти Росії» (Barankevich v. Russia)*** від 26 липня 2007 року, заява № 10519/03;
  - ***«Сєргєй Кузнецов проти Росії» (Sergey Kuznetsov v. Russia)*** від 23 жовтня 2008 року, заява № 10877/04;
  - ***«Алєксєєв проти Росії» (Alekseyev v. Russia)*** від 21 жовтня 2010 року, заяви №№ 4916/07, 25924/08 та 14599/09;
  - ***«Вєренцов проти України» (Vyerentsov v. Ukraine)*** від 11 квітня 2013 року, заява № 20372/11;
  - ***«Шмушкович проти України» (Shmushkovych v. Ukraine)*** від 14 листопада 2013 року, заява № 3276/10;
- вимоги до якості «закону» в світлі практики ЄСПЛ;
- підстави виправданості втручання у право на свободу мирних зібрань;
- легітимну мету втручання;
- критерії визначення «необхідності в демократичному суспільстві»;

вмітимуть:

- системно аналізувати рішення ЄСПЛ щодо права на свободу мирних зібрань;
- знаходити правову позицію в рішенні ЄСПЛ (тобто знаходити саме те рішення ЄСПЛ, яке стосується справи або проблеми);
- співвідносити національне законодавство з Конвенцією та практикою ЄСПЛ;
- аналізувати підстави втручання суб'єкта владних повноважень у права особи відповідно до вимог Конвенції та практики ЄСПЛ з позиції їх відповідності закону, легітимності мети та необхідності в демократичному суспільстві, зокрема, дотримання справедливого балансу інтересів;
- застосовувати норми Конвенції як норми прямої дії та тлумачити національне законодавство «в дусі» практики ЄСПЛ;
- обґрунтовувати прийняте рішення з використанням, у разі необхідності, практики ЄСПЛ.

Загалом курс сприятиме утвердженню поваги до права на свободу мирних зібрань як невід'ємного права людини і однієї з основних цінностей демократичного суспільства.

Орієнтовна програма курсу

День тижня, дата

09:30–10:00	***Реєстрація учасників.***
10:00–10:30	Привітання, знайомство та очікування учасників.
10:30–11:00	Особливості прав та свобод, гарантованих статтями 8–11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Умови виправданості втручання у такі права («встановлені законом», «легітимна мета», «необхідність у демократичному суспільстві», дотримання принципу пропорційності).
11:00–11:20	Право на свободу мирних зібрань. *Основні питання: сфера дії статті 11 Конвенції, «мирний» характер зібрання, види зібрань, дозвіл/сповіщення.*
11:20–11:40	***Перерва на каву.***
11:40–12:00	Втручання «відповідно до закону» у світлі статті 11 Конвенції. Вимоги до «закону».
12:00–12:20	Завчасне сповіщення. Робота в малих групах.
12:20–12:40	Презентація результатів роботи в малих групах.
12:40–13:00	Обговорення презентацій малих груп. Загальна дискусія.
13:00–14:00	***Обід.***
14:00–14:40	«Легітимна мета» втручання: • 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.

Основні питання: тлумачення зазначених понять у світлі практики ЄСПЛ та практики їх застосування національними судами.

14:40–15:00 Баланс прав та інтересів, «необхідний в демократичному суспільстві». Застосування принципу пропорційності у справах щодо мирних зібрань. Робота в малих групах.

15:00–15:40 Презентація результатів роботи в малих групах та обговорення.

15:40–16:00 ***Перерва на каву.***

16:00–16:20 Особливості обмежень прав, передбачених статтями 10, 11 Конвенції, в аспекті боротьби з тероризмом.

16:20–16:50 Підведення підсумків семінару.

Особливості розробки та викладання курсу

Розробка та викладання курсів для суддів має певні особливості.

Кожен курс для суддів має бути розроблений із врахуванням низки критеріїв, основними з яких є: 1) відповідість об'єктивним навчальним потребам суддівського корпусу; 2) врахування особливостей цільової аудиторії (юрисдикція, стаж роботи на посаді судді, спеціалізація (за необхідності); 3) актуальність проблематики (розробка курсу «на випередження», а не «постфактум»); 4) використання інтерактивних методів навчання, які базуються на суддівських навичках та ін.

Окрім того, розробка УСІХ навчальних курсів для суддів та кандидатів на посаду судді має здійснюватися із врахуванням трьох вимірів:

1) знання (матеріальне та процесуальне право, конвенції та міжнародні договори, ратифіковані Україною, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України);

2) навички (уміння аналізувати та тлумачити нормативно-правові акти; критично мислити; робити юридичну кваліфікацію; спілкуватися з учасниками процесу; вирішувати етичні дилеми; користуватися інформаційними технологіями; самостійно приймати рішення у спорі; писати судові рішення тощо);

3) ставлення (в т. ч. розуміння соціального контексту відправлення правосуддя: розуміння суспільства та його потреб; недопущення дискримінації за різними ознаками (статтю, національністю, віком, місцем проживання, релігійною приналежністю, сексуальною орієнтацією, матеріальним станом тощо)).

Кожен навчальний курс та програма підготовки суддів і кандидатів на посаду судді загалом має сприяти утвердженню конституційних цінностей поваги до прав людини та громадянина, верховенства права та непорушності принципів суддівської етики.

Розробка кожного навчального курсу має такі обов'язкові елементи: 1) визначення навчальних цілей та конкретних очікуваних результатів щодо кожного компоненту курсу

(знання, навички, ставлення); 2) програма курсу (структура, час, методика); 3) роздавальні навчальні матеріали (презентації міні-лекцій у PowerPoint, ситуативні завдання для роботи у малих групах, перелік контрольних запитань (для експрес-опитування); 4) матеріали для самостійного опрацювання, перелік додаткових джерел та ін.; 5) нотатки для викладачів; 6) анкети для учасників курсів (слухачів).

Підготовка суддів має бути цілісною, практичною, комплексною (системною) та всебічною, побудованою з використанням інноваційних методологічних підходів для забезпечення ефективності навчального процесу та досягнення навчальних цілей, основною серед яких є набуття та розвиток суддівських навичок.

Використання Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини, принципів суддівської етики та соціального контексту відправлення правосуддя (включаючи ґендерний аспект, врахування потреб осіб з обмеженими можливостями, недискримінаційний підхід та ін.) має бути інтегрованим у зміст кожного навчального курсу.

Основні підходи до навчального циклу та його складових, а також до методів викладання для суддів викладено у навчально-методичному посібнику для викладачів (тренерів)[9]. Як і інші курси для суддів, цей курс має на меті допомогти суддям не лише оволодіти знаннями (поглибити їх) у відповідній сфері, а й **виробити та удосконалити необхідні суддівські вміння і навички**, важливі для розгляду в суді адміністративних справ цієї категорії спорів у світлі практики ЄСПЛ.

Саме тому в посібнику запропоновані витяги з рішень як національних судів, так і ЄСПЛ, а також низка завдань для роботи в малих групах.

Інтерактивна методика передбачає постійний обмін досвідом (коли досвід кожного учасника є джерелом спільного досвіду усіх) та взаємне збагачення учасників і викладачів. Тому важливим є не лише подання теоретичного матеріалу у вигляді міні-лекцій (зі слайдами), але й активне обговорення, а також моделювання ситуацій.

Підібрані у посібнику рішення судів мають різну дату прийняття. Хоч би яким спокусливим не видавався підхід на кшталт «це вже неактуально», однак історія свідчить, що все має тенденцію повторюватися, лише змінивши шати.

Жодна влада не є у захваті від акцій протесту та висловлення незадоволення громадськістю у той чи інший спосіб. Будь-яка більшість має тенденцію ігнорувати голос меншості. Тому ніщо не свідчить про те, що право на свободу мирних зібрань перестане активно реалізовуватися. Відтак до суду надходитимуть адміністративні позови щодо обмеження мирних зібрань — з різних підстав і з різним обґрунтуванням. Обговорення ситуацій, їх моделювання, обґрунтування прийнятого рішення, розмежування суттєвих моментів (характер зібрання, кількість учасників, підстави обмеження) сприятимуть набуттю й удосконаленню суддями навичок щодо розгляду справ цієї категорії, а також поглибленню розуміння цінностей демократичного суспільства, які захищає Конвенція.

---

[9] *Фулей Т. І.* Основи ґендерної рівності: навчально-методичний посібник для викладачів (тренерів) / *Т. І. Фулей.* — К. : Тютюкін, 2010. — С. 26–48.

Загальні вимоги щодо виправданості втручання у права, гарантовані статтями 8–11 Конвенції

Питання, на які слід звернути увагу:

- подібність структури статей 8–11 Конвенції;
- виправданість втручання у права, гарантовані Конвенцією (сукупність трьох умов);
- автономне тлумачення терміну «закон»;
- вимоги до «якості закону».

Спільні риси статей 8–11 Конвенції

У фаховій літературі наголошується на подібності статей 8, 9, 10 та 11 Конвенції: вони мають багато спільних рис, аналізуючи й тлумачачи їх, ЄСПЛ застосовує схожі підходи[10]. Ключовим для розуміння сумарного ефекту цих прав та їх захисту в рішеннях Суду є той факт, що вони відображають як право особи на свободу дій від втручання з боку держави у відповідних сферах, так і позитивне зобов'язання уряду забезпечувати ефективну реалізацію цих прав, у тому числі захист їх від інших приватних осіб, які можуть намагатися втручатися у здійснення цих прав[11].

Подібність статей 8–11 Конвенції, а також статті 2 Протоколу № 4 зумовлена їхньою структурою: в першому пункті гарантуються конкретні права і свободи, тоді як в другому викладено загальні положення, які дають можливість Високій Договірній Стороні обмежити здійснення таких прав і свобод, що свідчить про те, що ці права не є абсолютними. Така структура допомагає встановити рівновагу між правами особи та більш широким інтересом демократичного суспільства в цілому в разі ймовірного виникнення конфлікту. Зокрема, **обмеження прав, гарантованих статтею 11 Конвенції, може бути виправдане лише за наявності 3-х умов**, а саме: по-перше, **вони встановлені законом**, по-друге, **переслідують законну мету**, зокрема застосовуються *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*, і по-третє, **є необхідними в демократичному суспільстві.**

Розглянемо ці умови виправданості обмеження/втручання у гарантовані статтею 11 Конвенції права детальніше.

---

[10] Див., напр.: *Harris, O'Boyle & Warbrick*, Law of the European Convention on Human Rights (Butterworth, 1995), розд. 8, с. 283–434.

[11] Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За заг. ред. *О. М. Пасенюка.* — К. : Істина, 2007. — С. 428 і наст.

«Встановлені законом»

Насамперед, обмеження має бути «встановлене законом». При цьому, як неодноразово зазначав ЄСПЛ у своїх рішеннях:

> Під терміном «закон» … слід розуміти як норми, встановлені писаним правом, так і правила, що сформувалися у прецедентному праві. Закон має відповідати якісним вимогам, насамперед, вимогам «доступності» та «передбачуваності».

Таким чином, наголосимо на основних вимогах, які висуваються до якості «закону». Ними є:

- доступність;
- передбачуваність.

Ще однією вимогою є чітке встановлення меж дискреційних повноважень, наданих органам влади, та способу їх здійснення. Деталізованість і чіткість положень національного законодавства залежить від характеру документа, сфери його дії та адресатів:

> Ступінь чіткості, що має забезпечуватися у формулюваннях національних законів, — який в жодному випадку не може передбачити всі непередбачувані обставини, — значною мірою залежить від змісту даного документа, сфери, на яку поширюється даний закон, а також кількості та статусу тих, кому цей закон адресований (див. рішення у справі ***Фогт (Vogt v. Germany)*** від 2 вересня 1995 р., Серія А № 323, Заява № 17851/91, п. 48). Ступінь чіткості, який треба забезпечувати при формулюванні конституційних положень, з огляду на загальний характер, може бути нижчим, ніж в інших законах.
>
> Рішення у справі ***«Реквеньї проти Угорщини»*** *(Rekvényi v. Hungary)* від 20 травня 1999 р., заява № 25390/94, п. 34.

> Рівень передбачуваності значною мірою залежить від змісту заходу, сфери, яку він має охопити, а також кількості та статусу тих, до кого він застосовується.
>
> Рішення у справі ***«“Ґроппера радіо АГ” та інші проти Швейцарії»*** *(Groppera Radio AG and Others v. Switzerland)* від 28 березня 1990 р., Серія А № 173, заява № 10890/84, п. 68.

Певні вимоги до законодавчого регулювання передбачені й Керівними принципами ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань (2007):

> **Розділ В. Пояснювальна записка**
>
> ***1. Регулювання свободи мирних зібрань***
>
> ...
>
> Законодавча база
>
> …
>
> 7. Регулювання свободи мирних зібрань в національному законодавстві. Свободу мирних зібрань слід забезпечити конституційними гарантіями, які мають перед-

бачати, щонайменше, саме право та обов'язок щодо його захисту. Крім того, у Конституції слід передбачити положення, яке гарантуватиме справедливі процедури при визначенні встановлених у них прав. Разом з тим, положення конституції не можуть передбачити конкретні деталі або процедури. Самі по собі загальні положення Конституції можуть бути порушені, вони також надають органам влади невиправдано широку свободу дій. ...

9. Національне законодавство у сфері свободи зібрань має відповідати міжнародним документам, ратифікованим цією державою; визначення законності національних законів також здійснюватиметься у їхньому контексті. Тлумачення та виконання національного законодавства також має узгоджуватися з відповідним міжнародним та регіональним правом.

2. Загальні принципи

...

Законність

…

30. Будь-які обмеження, що накладаються, мають базуватися на положеннях основного законодавства. Саме законодавство має бути сформульованим з достатньою чіткістю, щоб надати особі можливість визначити, чи буде її поведінка суперечити закону та якими можуть бути вірогідні наслідки порушень. Передбачення у національному законодавстві чітких визначень є істотною умовою для того, щоб закон залишався нескладним для розуміння та застосування, а також для запобігання спробам регулювати діяльність, яка не підлягає регулюванню. Отже, визначення мають бути не надто деталізованими і не надто широкими.

Якщо ЄСПЛ дійде висновку, що національне законодавство не відповідало вимогам якості закону, тобто що втручання не було «встановлене законом», він констатує порушення, не вдаючись до аналізу інших критеріїв, таких як відповідність втручання легітимній меті чи його необхідність, як це було, наприклад, у справі ***«Вєренцов проти України» (Vyerentsov v. Ukraine)*** від 11 квітня 2013 року:

52. Суд повторює, що вислів «встановлено законом» у статті 11 Конвенції вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві; він також стосується якості закону, про який йдеться. Закон має 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 їхня дія (див., наприклад, рішення у справах ***«Газета "The Sunday Times" проти Сполученого Королівства (№ 1)» (The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1))***, від 26 квітня 1979 року, п. 49, Серія А № 30; ***«Реквеньї проти Угорщини» (Rekvényi v. Hungary)*** [ВП], заява № 25390/94, п. 34, ECHR 1999-III; ***«Ротару проти Румунії» (Rotaru v. Romania)*** [ВП], заява № 28341/95, п. 55, ECHR 2000-V; та ***«Маестрі проти Італії» (Maestri v. Italy)*** [ВП], заява № 39748/98, п. 30, ECHR 2004-I).

53. Суд зазначає, що заявника було засуджено до адміністративного арешту строком на три доби за статтями 185 та 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення[12]. Положення останньої статті передбачають покарання за порушення порядку організації та проведення демонстрацій. Тому втручання мало основу в національному законодавстві. Суд не має підстав сумніватися в тому, що Кодекс був доступним. Тому залишається визначити, чи було застосування цього положення передбачуваним.

54. Суд повторює, що його повноваження перевіряти дотримання національного законодавства є обмеженим та саме національні органи повинні тлумачити й застосовувати національний закон (див. рішення від 11 січня 2007 року у справі ***«Мкртчян проти Вірменії» (Mkrtchyan v. Armenia)***, заява № 6562/03, п. 43). З матеріалів справи та доводів заявника вбачається, що немає єдиної точки зору щодо застосовності Указу 1988 року[13] та існування чіткого і передбачуваного порядку організації та проведення мирних демонстрацій. Практика національних судів також свідчить про неузгодженість позицій з цього питання (див. пункт 33 рішення). Дійсно, Конституція України передбачає певні загальні правила щодо можливих обмежень свободи зібрань, але ці правила вимагають по-

---

[12] **Кодекс України про адміністративні правопорушення**

Стаття 185. Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця

«Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника міліції при виконанні ним службових обов'язків, ... тягне за собою накладення штрафу від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, а в разі, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи порушника, застосування цих заходів буде визнано недостатнім, — адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб».

Стаття 185[1]. Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій

«Порушення встановленого порядку організації або проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій тягне за собою попередження або накладення штрафу від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення або організатором зборів, мітингу, вуличного походу, демонстрації, тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб».

[13] Указ Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» (Указ 1988 року) встановлював порядок подання заяви та отримання надання дозволу на організацію та проведення зборів, мітингів, вуличних походів та демонстрацій. Указом, зокрема, передбачалося: «1. Про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації робиться заява у виконавчий комітет відповідної місцевої Ради народних депутатів ... 2. Заява про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації подається в письмовій формі не пізніш як за десять днів до намічуваної дати їх проведення... 3. Виконавчий комітет Ради народних депутатів розглядає заяву і повідомляє уповноваженим (організаторам) про прийняте рішення не пізніш як за п'ять днів до часу проведення заходу, зазначеного в заяві... 6. Виконавчий комітет Ради народних депутатів забороняє збори, мітинг, вуличний похід або демонстрацію, якщо мета їх проведення суперечить Конституції СРСР, конституціям союзних і автономних республік або загрожує громадському порядку і безпеці громадян».

дальшого розвитку в національному законодавстві. Єдиним існуючим документом, що визначає такий порядок, є Указ 1988 року, положення якого не є загальноприйнятними в якості належної процедури проведення демонстрацій та який передбачає, як це підтверджується практикою національних судів (див. пункти 34–36 рішення), інший порядок, ніж той, що визначений у Конституції України. Насправді, тоді як Конституція України вимагає завчасного повідомлення органів влади про намір провести демонстрацію та закріплює, що будь-яке його обмеження може встановлюватися лише судом, Указ 1988 року, розроблений відповідно до Конституції СРСР 1978 року, передбачає, що особи, які бажають провести мирну демонстрацію, повинні отримати дозвіл від місцевих органів влади, які також мають право заборонити будь-яку таку демонстрацію. З преамбули Указу зрозуміло, що він був призначений для абсолютно інших цілей, а саме — надання органами влади засобів для висловлення своїх поглядів на користь певної ідеології лише деяким категоріям осіб, що саме по собі є несумісним із самою суттю свободи зібрань, що гарантується Конституцією України. Як встановив національний суд (див. пункт 36 рішення), демонстрації за Указом 1988 року розглядалися на предмет їх відповідності «неіснуючим конституціям неіснуючих суб'єктів». Тому неможливо дійти висновку про те, що «порядок», зазначений у статті 185[1] Кодексу України про адміністративні правопорушення, був визначений достатньо точно для того, щоб надати заявникові можливість передбачити, тією мірою, якою це було обґрунтовано обставинами, наслідки його дій (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі ***«Мкртчян проти Вірменії» (Mkrtchyan v. Armenia)***, *ibid.*). Процедури, запроваджені місцевими органами влади для регулювання організації та проведення демонстрацій у їхніх конкретних регіонах, здається, так само не забезпечують достатніх правових підстав з тієї ж причини — відсутності загального акта парламенту, на основі якого можна було б розробляти документи місцевих органів влади. Крім того, національні суди мали сумніви щодо дійсності таких рішень місцевого значення (див. пункт 34 рішення).

55. Суд також відзначає, що, як загальновизнано, постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР»[14] стосується тимчасового застосування законодавства Радянського Союзу, і досі парламентом України не було введено в дію жодного закону, який би регулював порядок проведення мирних демонстрацій, хоча статті 39 та 92 Конституції чітко вимагають того, щоб такий порядок було встановлено законом, тобто актом парламенту України. Хоча Суд погоджується з тим, що державі може знадобитися певний час для прийняття законодавчих актів протягом перехідного періоду, він не може погодитися з тим, що затримка у понад двадцять років є виправданою, особливо коли йдеться про таке фунда-

[14] Постановою Верховної Ради України від 12 вересня 1991 року «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР», зокрема, передбачено: « ... до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України».

ментальне право, як свобода мирних зібрань. Таким чином, Суд доходить висновку, що втручання у право заявника на свободу мирних зібрань не було встановлено законом.

56. Дійшовши такого висновку, Суд не перевірятиме, чи було дотримано інших двох вимог (легітимна ціль та необхідність втручання), визначених у пункті 2 статті 11 Конвенції.

57. Відповідно, було порушення статті 11 Конвенції.

Рішення у справі ***«Вєренцов проти України»*** *(Vyerentsov v. Ukraine)* від 11 квітня 2013 року, заява № 20372/11.

«Легітимна мета»

Обмеження має бути не лише «встановлене законом», але й повинно переслідувати законну (легітимну) мету, зазначену в другому пункті відповідної статті Конвенції.

132. Суд зазначає, що згідно з другим пунктом статей 9 та 11 Конвенції обмеження права на свободу віросповідання та зібрань необхідно тлумачити вузько, таким чином, щоб їх перелік був абсолютно вичерпним, а їхнє визначення — обов'язково чітким (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі ***«Sidiropoulos and Others v. Greece»*** від 10 липня 1998 р., Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, п. 38). Легітимні цілі, вичерпний перелік яких містить ця норма, включають: інтереси громадської безпеки, охорону громадського порядку, здоров'я чи моралі, захист прав та свобод інших осіб (див. пункт 114 рішення).

[...]

134. Громада-заявник зазначила, що втручання не переслідувало легітимну мету, як того вимагає пункт 2 статті 9 Конвенції. Зокрема, необхідно було розрізняти членів парафії та мирян, які відвідували церемонії, але не брали участі у веденні справ церкви чи засіданнях Парафіяльних зборів. Миряни ніколи не висловлювали бажання стати членами Парафії. Зокрема, склад громади-заявника був практично незмінним з 1989 року, а склад керівного органу — Парафіяльних зборів — постійно налічував від 22 до 30 членів. Приймаючи нових членів, Збори керувалися статтею 2.12 статуту.

135. Громада-заявник зазначила, що Уряд намагався замінити справжній склад Парафії її попереднім неіснуючим аналогом з осіб, які ніколи не належали до Парафії, але були змушені представниками Московського Патріархату брати участь в «загальних зборах Парафії» в січні 2000 року з метою примусити справжніх членів Парафії піти з неї та задля уникнення передачі церкви та релігійної громади Київському Патріархату. Відповідно до статуту (див. пункт 14 рішення) членства можна було набути згідно з умовами, викладеними в ньому (див. статтю 2.12 статуту), та при наявності більшості голосів Парафіяльних зборів (стаття 2.1). Тому громада-заявник вважала, що їх було незаконно вигнано з церкви, яку вони раніше займали та якою керували.

136. З огляду на обставини справи та мотивацію національних судів, які підтримали відмову Київської міської державної адміністрації зареєструвати зміни та доповнення до статуту, Суд вважає, що оскаржуване втручання мало легітимну мету відповідно до пункту 2 статті 9, а саме: захист громадського порядку і безпеки та прав інших осіб.

Рішення у справі ***«"Свято-Михайлівська парафія" проти України»*** *(Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine)* від 14 червня 2007 року, заява № 77703/01.

«Необхідність у демократичному суспільстві»

Обмеження має бути «необхідним у демократичному суспільстві». Тест на «необхідність в демократичному суспільстві» вимагає від ЄСПЛ визначити, чи втручання відповідає «нагальній суспільній потребі» (англ. *pressing social need*). Хоча держави мають певну свободу розсуду в оцінці того, чи така потреба існує, але це відбувається у тісній співпраці з європейським «наглядом», що поширюється як на законодавство, так і на практику його застосування, навіть на практику його застосування незалежним судом[15]. ЄСПЛ не обмежується оцінкою того, що певна держава діяла в межах своєї свободи розсуду розумно, обережно чи добросовісно; він розглядає оскаржуване втручання у світлі всіх обставин справи[16]. Зокрема Суд має переконатися, чи причини, які виправдовували таке втручання, були «належними й достатніми» і чи вжиті заходи були пропорційними переслідуваній легітимній меті[17].

Не є достатнім, щоб втручання, яке розглядається, належало до винятків, перелічених у пункті 2 статті 10, так само не є достатнім, щоб таке втручання виправдовувалося тим, що його предмет належить до якоїсь визначеної категорії або підпадає під дію правової норми, викладеної у формі загальних і безумовних понять: Суд має переконатися у тому, що втручання з огляду на факти й обставини конкретної справи, яку він розглядає, справді було необхідним.

Рішення у справі ***«"Санді Таймс" проти Сполученого Королівства»*** *(The Sunday Times v. the United Kingdom)* від 26 березня 1979 р., п. 65.

У більшості справ питання, чи було втручання у права, гарантовані статтями 8–11 Конвенції, «необхідним у демократичному суспільстві», є найскладнішим.

Для прикладу розглянемо справу, яка стосується свободи вираження поглядів.

Загалом «необхідність» будь-якого обмеження здійснення свободи вираження поглядів має бути обґрунтована з усією переконливістю. Звичайно, насамперед, національна влада має оцінити, чи існує «нагальна суспільна необхідність», що виправдовує таке обмеження, і тут вона користується певною свободою розсуду.

---

[15] Див., напр., рішення у справі *«Татар і Фабер проти Угорщини» (Tatár and Fáber v. Hungary)* від 12 червня 2012 року, заяви №№ 26005/08 та 26160/08, п. 33.

[16] Див. рішення у справі *«News Verlags GmbH & CoKG v. Austria»*, заява № 31457/96, § 52, ECHR 2000-I.

[17] Див. рішення у справі *«Chauvy and Others v. France»*, заява № 64915/01, § 70, ECHR 2004-VI.

> Що стосується преси, як у цій справі, то тут національне право на свободу розсуду може суперечити інтересові демократичного суспільства у забезпеченні й підтриманні свободи преси. Так само слід приділити значну увагу цьому інтересові, якщо йдеться про визначення, відповідно до пункту 2 статті 10, відповідності обмеження законно поставленій меті (див., *mutatis mutandis*, рішення у справах ***«Ґудвін проти Сполученого Королівства» (Goodwin c. Royaume-Uni)*** від 27 березня 1996 р., Збірник, 1996-II, с. 500–501, п. 40, і ***«Ворм проти Австрії» (Worm c. Autriche)*** від 29 серпня 1997 р., Збірник, 1997-V, с. 1551, п. 47).
>
> Рішення у справі ***«Фрессоз та Руар проти Франції»*** *(Fressoz and Roire v. France)* від 21 січня 1999 р., заява № 29183/95, п. 45 (iii).

При визначенні питання «необхідності в демократичному суспільстві» держави користуються свободою розсуду, межі якої залежать від сфери, що вступає в конфлікт з гарантованим правом.

ЄСПЛ оцінює пропорційність обмежень, застосованих до гарантованих Конвенцією прав і свобод, по відношенню до легітимної мети, якої прагнуть досягти. Будь-яке непропорційне втручання не буде вважатись «необхідним у демократичному суспільстві».

> Суд повинен перевірити, чи було втручання виправданим та необхідним у демократичному суспільстві та, зокрема, чи було воно пропорційним, і чи були причини, надані національними органами влади на його виправдання, важливими та достатніми. Таким чином, важливим є визначити, чи належним чином національні органи влади використали свою свободу повноважень, звинувативши заявника у наклепі чи зловживанні посадовим становищем.
>
> Рішення у справі ***«Ляшко проти України»*** *(Lyashko v. Ukraine)* від 10 серпня 2006 р., Заява № 21040/02, п. 47.

Наприклад, у вже згадуваному рішенні у справі ***«Фрессоз та Руар проти Франції»*** ЄСПЛ виклав свої міркування тиким чином (пункти 53–54):

> Суд повинен, зокрема, визначити, чи становила мета захисту конфіденційності фінансової інформації, що була законною сама по собі, розумне і достатнє виправдання такого втручання. З цього приводу слід зазначити, що, якщо засудження заявників ґрунтувалося тільки на опублікуванні в газеті «Канар аншене» копій податкових декларацій, які, як з'ясувалося, були передані п. Фрессозу і п. Руару на порушення професійної таємниці, тоді, безперечно, йшлося про розкриття конфіденційної інформації. Проте постає запитання: чи залишався ще інтерес щодо збереження конфіденційності інформації, зміст якої вже був опублікований (рішення у справах ***«Вебер проти Швейцарії» (Weber c. Suisse)*** від 22 травня 1990 р., Серія A, № 177, п. 51, і ***«"Ферайнігінґ Вікблад Блюф!" проти Нідерландів» (Vereniging Weekblad Bluf! c. Paus-Bas)*** від 9 лютого 1995 р., Серія A, № 306-A, п. 41) і міг бути відомий великій кількості осіб? Як визнав Уряд, існує деяка прозорість стосовно інформації про зарплату і про її підвищення. Платники податків, які проживають в одному комунальному окрузі, можуть ознайомитися зі списком платників податків своєї комуни, де вказано розмір доходу, з якого стягуються податки, і сума податку, яку сплачує кожна особа (див.

пункти 26 і 48 рішення). Така інформація, навіть якщо вона широко не розголошується, є, таким чином, доступною для великої кількості осіб, які можуть передавати її іншим. Хоча й існує заборона на опублікування податкових декларацій, інформація, яка в них містилася, вже не була конфіденційною. До речі, інформація про зарплату таких керівників великих підприємств, як п. Кальве, регулярно публікується у фінансових оглядах; причому другий заявник стверджував, і це не заперечувалося, що він звернувся по таку інформацію для того, щоб перевірити розмір зарплати п. Кальве (див. пункт 19 рішення). Отже, нагальної необхідності у захисті інформації як конфіденційної не існувало.

Якщо, як це визнає Уряд, інформація про щорічний дохід пана Кальве є законною, а її розголошення дозволеним, тоді засудження заявників лише на тій підставі, що вони опублікували її підтвердження, а саме — податкові декларації, не може бути виправдане у контексті статті 10.

Право на свободу мирних зібрань (стаття 11 Конвенції)

Питання, на які слід звернути увагу:

- пов'язаність прав, які гарантує стаття 11 Конвенції, з політичними і соціальними цінностями демократичного суспільства та зв'язок з правами, гарантованими статтями 9 і 10 Конвенції;
- негативні та позитивні обов'язки держав;
- сфера дії статті 11 Конвенції в частині мирних зібрань;
- широке тлумачення поняття «мирні зібрання» у п. 1 статті 11 Конвенції (охоплює як закриті зібрання, так і зібрання у громадських місцях, а також збори у встановленому місці та публічні процесії);
- виправданість втручання у право на мирні зібрання — лише за наявності сукупності 3-х умов[18];
- застосування ЄСПЛ концепції «законності», подібної до формулювань «відповідно до закону» і «встановлений законом», які містяться у другому пункті статей 9, 10 та 11, що вимагає забезпечення певної якості національного закону, наприклад, передбачуваності, і відсутності свавілля[19];
- можливість державам встановлювати «законні обмеження» щодо здійснення права на мирні зібрання;
- вузьке тлумачення понять, які використовуються у п. 2 статті 11 (відповідно до Керівних принципів щодо свободи мирних зібрань БДІПЛ ОБСЄ та Сіракузьких принципів тлумачення обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права);
- презумпція «мирного» характеру зібрання;
- існування позитивного обов'язку держави забезпечувати ефективну реалізацію права на мирні зібрання, у тому числі захист цього права від інших приватних осіб, які можуть намагатися втручатися в його здійснення;
- застосування принципу пропорційності у справах, що стосуються права на мирні зібрання;
- вимоги п. 5 статті 182 КАСУ — проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну (а не уявну, гіпотетичну) небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей;
- покладання тягаря доведення на позивача (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування).

---

[18] Див. стор. 13 Посібника.

[19] Див., напр.: *Rekvényi v. Hungary*, заява № 25390/94, рішення від 20 травня 1999 року, п. 59.

Основні положення та поняття статті 11 Конвенції

Пов'язаність із цінностями демократичного суспільства та зв'язок з правами, гарантованими статтями 9 та 10 Конвенції

Оскільки права, які гарантує стаття 11, пов'язані з політичними та соціальними цінностями демократичного суспільства, вони значною мірою доповнюють і розвивають право на свободу думки, совісті та релігії (гарантоване статтею 9 Конвенції), а також на свободу вираження поглядів (гарантоване статтею 10 Конвенції). Більше того, у рішеннях Суду постійно наголошується, що право на свободу вираження поглядів пов'язане також з груповими заходами, зокрема маніфестаціями. Хоча при розгляді справ щодо свободи зібрань у світлі статті 11 остання виступає як *lex specialis* і відіграє автономну роль та має конкретну сферу застосування, Суд часто звертається до положень статті 10 Конвенції, як це було, наприклад, у справі ***«Езелен проти Франції»***[20]. У справі ***«Фогт проти Німеччини»*** ЄСПЛ відзначив, що «захист особистих думок, передбачений статтею 10, є однією з цілей свободи зібрань та об'єднання, яку гарантує стаття 11»[21], повторивши згодом це положення у цілій низці справ, зокрема у ***«Реквеньї проти Угорщини»***[22].

У цьому зв'язку варто нагадати позицію ЄСПЛ у ще одній широковідомій справі ***«Гендісайд проти Сполученого Королівства»***, що «за умови додержання пункту 2 свобода вираження стосується не лише тієї "інформації" чи тих "ідей", які отримані належним чином або розглядаються як необразливі чи незначні, а й тих, що викликають образу, обурення або неспокій. Такими є вимоги плюралізму, терпимості й широти поглядів, без яких "демократичне суспільство" неможливе»[23].

Щоб проілюструвати взаємозв'язок статей 10 та 11 Конвенції, скористаємося рішенням у справі ***«Каспаров та інші проти Росії»*** від 3 жовтня 2013 року (заява № 21613/07).

> 81. Суд відзначає, що, із врахуванням обставин справи, стаття 10 повинна розглядатися як загальний закон (*lex generalis*) щодо статті 11, яка є спеціальним законом (*lex specialis*) (див. справу ***«Ezelin v. France»***, від 26 квітня 1991 року, § 35, Серія A № 202). Суд бере до уваги прохання заявників розглядати їх як два окремих питання, виходячи з обставин справи. Він відзначає, що адміністративні обвинувачення, пред'явлені в цьому випадку, спираються, зокрема, на той факт, що заявники скандували антиурядові лозунги під час несанкціонованої демонстрації. Ця скарга, потрапляючи в принципі під дію статті 10, аналогічна до тих, які розглядалися у справі ***«Галстян проти Вірменії»***, §§ 95–96 і § 100), де заявник був арештований і засуджений з огляду на його поведінку під час політичної діяльності, та у справі ***«Сєргєй Кузнецов проти Росії»*** (***Sergey Kuznetsov***

[20] *Ezelin v. France*, заява № 11800/85, рішення від 26 квітня 1991 року, Серія A № 202, п. 37.

[21] *Vogt v. Germany*, заява № 17851/91, рішення від 2 вересня 1995 року, п. 64.

[22] *Rekvényi v. Hungary*, заява № 25390/94, рішення від 20 травня 1999 року, п. 58.

[23] *Handyside v. the United Kingdom,* рішення від 7 грудня 1976 року, Серія A № 24, п. 49.

> ***v. Russia*****,** заява № 10877/04, § 23, від 23 жовтня 2008 року), де заявник був обвинувачений у вчиненні адміністративного правопорушення за поширення образливих листівок під час пікету. В цих та інших випадках Суд не вважав необхідним розглядати заяву за статтею 10 окремо від заяви за статтею 11 Конвенції. Немає причин відходити від цього принципу і в цій справі.
>
> 82. З іншого боку, незважаючи на свою самостійну роль і особливу сферу застосування, стаття 11 повинна, в цьому випадку, також розглядатися у світлі статті 10. Захист особистих думок, гарантованих статтею 10 Конвенції, є одним з аспектів свободи мирних зібрань, закріплених в статті 11 (див. рішення у справі ***«Ezelin v. France»*** від 26 квітня 1991 року, заява № 11800/85, § 37).

Негативні та позитивні обов'язки держав

Хоча основна мета статті 11 Конвенції — захист особи від свавільного втручання з боку публічних органів влади у здійснення захищуваних прав (що передбачає т. зв. негативний обов'язок держав-учасниць Конвенції не втручатися в гарантовані Конвенцією права), — на доповнення можуть існувати позитивні обов'язки держави щодо забезпечення ефективного використання цих прав[24]. Отже, обмеження свободи мирних зібрань може бути виправданим лише у світлі принципів демократичного суспільства.

Наприклад, у рішенні у справі ***«Платформа "Лікарі за життя" проти Австрії»*** від 21 липня 1988 року ЄСПЛ так охарактеризував негативні й позитивні зобов'язання держав у світлі статті 11 Конвенції:

> 30. У своєму рішенні від 17 жовтня 1985 року щодо прийнятності Комісія детально розглянула питання про те, чи включає стаття 11 вимогу, направлену до держави, захищати демонстрації від тих, хто бажає завадити їх проведенню чи зірвати їх. Комісія відповіла на це питання позитивно.
>
> 31. Суд не розвиває загальну теорію про позитивні зобов'язання, що виходять із Конвенції, але перед тим, як встановлювати чи аргументована скарга асоціації-заявника, він повинен розтлумачити статтю 11.
>
> 32. Демонстрація може дратувати чи ображати тих, хто виступає проти ідеї чи вимоги, на підтримку яких вона проводиться. Однак учасники демонстрації повинні мати можливість проводити демонстрацію, не боячись бути підданими фізичному насиллю зі сторони своїх супротивників (опонентів); такі побоювання могли би перешкодити асоціаціям чи іншим групам, що підтримують загальні ідеї чи інтереси, відкрито виражати свою думку з найбільш суперечливих питань, які зачіпають суспільство. У демократичному суспільстві право на проведення контрдемонстрацій не може суміщатися з обмеженням реалізації права на демонстрацію.

[24] Див., напр.: *Wilson, National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, заяви №№ 30668/96, 30671/96 і 30678/96, рішення від 2 липня 2002 року, п. 41.

Справжня й ефективна свобода мирних зібрань, відповідно, не може зводитись лише до обов'язку держави утримуватись від втручання: повністю негативна концепція ролі держави не відповідає предмету та цілі статті 11. Як і стаття 8, стаття 11 іноді вимагає застосування позитивних заходів, навіть у сфері відносин між фізичними особами, коли це необхідно (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі ***«X and Y v. the Netherlands»*** від 26 березня 1985 року, Серія A № 91, стор. 11, § 23).

33. Погоджуючись з Урядом та Комісією, Суд дійшов висновку, що австрійське право передбачає застосування таких позитивних заходів для захисту демонстрантів. Наприклад, стаття 284 та 285 Кримінального кодексу забороняє будь-якій особі створювати перешкоди, розганяти чи зривати зібрання, проведення якого не заборонено; статті 6, 13 та 14 (2) Закону «Про зібрання», які наділяють владу повноваженнями в певних випадках забороняти, припиняти чи розпускати зібрання, використовуючи силу, застосовуються й до контрдемонстрацій.

34. Хоча в обов'язки держав-учасниць Конвенції входить застосування розумних та відповідних заходів для забезпечення мирного проходження законних демонстрацій, вони не можуть гарантувати це абсолютно і наділені певною свободою дій при виборі засобів, що будуть застосовані (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі ***«Abdulaziz, Cabales and Balkandali»*** від 28 травня 1985 року, Серія A № 94, стор. 33–34, § 67, і у справі ***Rees*** від 17 жовтня 1986 року, Серія A № 106, стор. 14–15, §§ 35–37). У цій частині стаття 11 Конвенції зобов'язує держави вживати заходів, але не зобов'язує їх досягати певних результатів.

Сфера дії статті 11 Конвенції в частині свободи мирних зібрань

Сфера дії статті 11 Конвенції поширюється не тільки на мирні зібрання, але й на асоціації, однак останній аспект ми залишимо поза увагою цієї публікації і зосередимося лише на мирних зібраннях.

Праву на свободу мирних зібрань Суд дає широке тлумачення, вважаючи, що воно охоплює як закриті зібрання, так і зібрання у громадських місцях, а також збори у встановленому місці та публічні процесії, і що ним наділені як окремі особи, так і організатори зібрання[25].

Таким чином, мирні зібрання у світлі статті 11 Конвенції охоплюють як походи, так і демонстрації на місці (без пересування), а також їх комбінацію, тобто коли особи спершу збираються, а потім влаштовують ходу, або навпаки. Також під сферу дії статті 11 Конвенції потрапляють і сидячі демонстрації (наприклад, коли пацифісти проводять акції біля військових об'єктів, не висловлюючи ніяких гасел, а просто сидять, протестуючи таким чином проти присутності військових), зібрання автомобілів та інші специфічні форми мирних зібрань, які є такими за своєю суттю. Наприклад, у справі ***«Баррако проти Франції»***[26] заявником був

[25] Див., напр.: *Djavit An v. Turkey*, заява № 20652/92, рішення від 20 лютого 2003 року, п. 56.

[26] Рішення у справі *«Баррако проти Франції» (Barraco v. France)* від 5 березня 2009 року, заява № 31684/05.

водій вантажівки, який у групі з 17 осіб вчинив акцію щодо сповільнення руху на автомагістралі: вантажівки рухалися колоною в декількох рядах обраним маршрутом на невисокій швидкості, щоб сповільнити рух на автомагістралі, і були згодом обвинувачені у створенні перешкоди руху по автомагістралі.

Як і низка інших понять, поняття «мирні зібрання» тлумачиться автономно, тобто його тлумачення Судом не обов'язково відповідатиме національному законодавству. У цьому контексті важливо розмежовувати заходи, які підпадають під дію статті 11 Конвенції, від права на свободу вираження поглядів, що охоплюється статтею 10 Конвенції.

Так, наприклад, у справі ***«Татар і Фабер проти Угорщини»***[27] до ЄСПЛ звернулися двоє осіб, які були притягнуті до відповідальності й виплати штрафу за незаконне зібрання після того, як вони на знак політичного протесту розвісили білизну, що мала символізувати «брудну білизну нації» на огорожі Парламенту в Будапешті. Протест тривав усього 13 хвилин і привернув увагу декількох журналістів. Угорські суди кваліфікували цей протест як «організований захід», який вимагав завчасного (за 3 дні до проведення) повідомлення, і за це порушення заявники були оштрафовані. Проте ЄСПЛ зазначив, що такий короткостроковий захід, в якому брали участь усього 2 особи, перш за все, був вираженням поглядів, а отже підпадав під дію статті 10 Конвенції. Тому накладення штрафу на заявників становило втручання в їхнє право на свободу вираження поглядів. Далі Суд зазначив, що протест заявників не може бути рівнозначний зібранню, і факт публічності не обов'язково робить із заходу зібрання. Як і термін «асоціація», термін «зібрання» (англ. *assembly*) має самостійне (автономне) значення відповідно до цілей Конвенції.

> Таке автономне тлумачення слугує інтересам захисту прав від неналежної класифікації у національному праві. Суд враховує, що, кваліфікуючи об'єднання кількох осіб як «зібрання», слід брати до уваги той факт, що зібрання є особливою формою поширення ідей, тому об'єднання невизначеної кількості людей, що явно мають намір брати участь в процесі комунікації, само по собі може бути вираженням ідеї. В таких випадках учасники лише самою своєю присутністю, особливо — як це мало місце у цій справі — в загальнодоступному місці, виражають свою підтримку даної ідеї. Більше того, зібрання може слугувати засобом обміну ідеями між промовцями й учасниками, які зібрались з певним наміром, навіть якщо вони не погоджуються з промовцями.
>
> 39. Суд зауважує, що у справі заявників ці елементи були відсутні. Не було ніякого наміру організувати учасників, незважаючи на той факт, що подія була розрекламована в Інтернеті; однак немає свідчень, що оголошення мало на меті залучити інших учасників, окрім журналістів. За цих обставин Суд зазначає, що оскаржуване «політичне вираження» мало намір поширити ідею швидше через засоби масової інформації, аніж через безпосереднє організовування людей — це у будь-якому випадку не вдалося б зробити за 13 хвилин тривалості заходу. У цьому зв'язку Суд нагадує, що публічне прес-комюніке, навіть якщо б воно охоплювало 25 осіб, розглядалося б за статтею 10 Конвенції, а не за статтею 11

[27] Рішення у справі *«Татар і Фабер проти Угорщини» (Tatár and Fáber v. Hungary)* від 12 червня 2012 року, заяви №№ 26005/08 та 26160/08.

(див. рішення у справі ***«Karademirci and Others v. Turkey»***, заяви №№ 37096/97 і 37101/97, § 26, ECHR 2005-I).

І навпаки, у справі ***«Каспаров та інші проти Росії»***[28] ЄСПЛ, виходячи з факту скандування заявниками антиурядових лозунгів під час несанкціонованої демонстрації, дійшов висновку про застосовність статті 11 Конвенції і не вбачав потреби розглядати окремо статтю 10, оскільки фактор «масового зібрання» переважив фактор «вираження поглядів».

Виходячи з цього широкого тлумачення, ЄСПЛ визнав, що держава не може безпідставно встановлювати обмеження стосовно права на мирне зібрання, забороняючи організацію чи участь у таких зібраннях, відмовляючись забезпечити захист поліцією демонстрантів або не виконуючи будь-яких інших своїх позитивних зобов'язань з гарантування цього права.

Мирний характер зібрання

Щоб збори чи акція протесту охоплювалися сферою дії статті 11 Конвенції, вони неодмінно повинні мати мирний характер. Зауважимо, що поняття *«мирно»* в українській мові означає не лише «1. без війни, в мирі; 2. без сварок, дружелюбно, миролюбно; 3. тихо, спокійно», але й «людно, багатолюдно»[29].

Власне прикметник «мирний» є кваліфікуючою ознакою, і поняття «мирне зібрання» не охоплює демонстрації, де організатори й учасники мають насильницькі наміри, які призводять до громадських заворушень[30]. Відповідно, якщо національні органи влади мають достатні підстави вважати, що певні зібрання, демонстрації чи мітинги не матимуть мирного характеру, то обмеження на такі заходи, включаючи їх заборону, можуть бути виправданими, однак виходячи не з частини 2 статті 11 Конвенції, оскільки такі зібрання не охоплюються статтею 11, а з огляду на немирний характер зібрання. Таким чином, важливо з'ясувати, чи мали із самого початку організатори зібрання мирні наміри.

Мирний характер, проте, не означає висловлення лише бажаних чи приємних владі чи більшості ідей. Тут знову варто нагадати про зв'язок статей 11 і 10 Конвенції та про свободу висловлення й тих ідей, які бентежать та навіть шокують суспільство. Доволі показовим є рішення ЄСПЛ у справі ***«Станков та Об'єднана македонська організація "Ілінден" проти Болгарії»***, в якій Суд вказав на обов'язок національних органів влади з особливою пильністю дбати, зокрема, про те, щоб загальнонаціональна громадська думка забезпечувалася не за рахунок утиску вираження думок меншинами, якими б непопулярними не були ці думки[31]. Визначення ідеалів — привілей суспільства, а не держави, яка не повинна підтримувати одну групу за рахунок іншої: «традиційні» ідеї на відміну від «модерних», «наші» на відміну від

---

[28] *Kasparov and Others v. Russia*, заява № 21613/07, рішення від 3 жовтня 2013 року.

[29] Новий тлумачний словник української мови у трьох томах. Том 2. К.-П. /Уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. — К. : Аконіт, 2001. — С. 188.

[30] Див. ухвалу щодо прийнятності заяви № 13079/87 *G. v. Germany*.

[31] *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, заяви №№ 29221/95 і 29225/95, рішення від 2 жовтня 2001 року.

«ненаших», «хороші» на відміну від «поганих». Якщо зібрання є мирним, то право на його проведення мають усі.

Однак мирний характер зібрань є презумпцією, і тягар доведення невідповідності зібрання його мирному характеру несе орган, який звертається до суду з адміністративним позовом про обмеження проведення мирного зібрання. Таке обмеження може бути виправдане лише в тому випадку, якщо існує реальна небезпека виникнення заворушень, які неможливо попередити іншими, менш жорсткими заходами. Таким чином, заборонні заходи повинні бути суворо обґрунтовані.

Короткий огляд основних рішень ЄСПЛ

За 1959–2013 роки ЄСПЛ розглянув 151 рішення за статтею 11 Конвенції[32], а за 2014 рік було постановлено 8 рішень (з них 2 — проти Франції, по одному проти Туреччини, Румунії, Угорщини, України, Литви (передана на розгляд Великої Палати) і Росії).

Зауважимо, що станом на 15 листопада 2014 року база документів HUDOC[33] налічує 562 документи щодо частини 2 статті 11 Конвенції, з них 33 — українською мовою.

У 107 рішеннях (однакова кількість англійською та французькою мовами) було констатовано порушення статті 11 Конвенції.

Безперечно, ці рішення стосуються як свободи мирних зібрань, так і свободи об'єднань, що також охоплюється цією статтею.

У цьому посібнику ми коротко зупинимося на тих рішеннях ЄСПЛ, які найбільше, на наш погляд, доречні для аналізу українськими суддями в контексті свободи мирних зібрань і найчастіше згадуються у національній судовій практиці.

«Платформа "Лікарі за життя" проти Австрії»

Платформа «Лікарі за життя» — асоціація лікарів, які об'єдналися навколо ідеї неприйнятності абортів та з метою внесення змін в австрійське законодавства щодо цього питання — у 1980 та 1982 роках провела дві демонстрації (у м. Штадль-Паура та м. Зальцбургу), які були зірвані зустрічною демонстрацією супротивників цієї ідеї.

Платформа звернулася зі скаргою до Конституційного суду, стверджуючи, що бездіяльність місцевої влади під час першої демонстрації призвела до порушення свободи зібрань та проведення релігійних обрядів, що гарантується Конституцією Австрії. Конституційний суд визнав скаргу неприйнятною.

Платформа «Лікарі за життя» звернулася до Комісії (заява № 10126/82) зі скаргою на недостатній поліцейський захист під час демонстрацій.

---

[32] ECHR Annual Report 2013, p. 203, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2013_ENG.pdf.

[33] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/.

У своєму рішенні від 21 липня 1988 року ЄСПЛ, оцінюючи дії поліції при проведенні демонстрацій, зазначив таке:

> 35. За твердженням заявника, поліція під час проведення кожної із зазначених демонстрацій поводила себе абсолютно пасивно. Уряд та Комісія не погодились із цим: на їхню думку, при відсутності будь-яких серйозних ексцесів пряме втручання не було би виправдане та невідворотно спровокувало б фізичне насилля.
>
> 36. Суд не оцінював доцільність чи ефективність тактики, прийнятої поліцією у таких випадках, а лише вказав, чи була скарга аргументованою в частині того, що відповідні органи не застосовували необхідних заходів.
>
> 37. Щодо інцидентів в Штадль-Паура 28 грудня 1980 року, то необхідно, перш за все, відзначити, що були заборонені дві демонстрації, які планувалися прихильниками свободи абортів та які повинні були відбутися одночасно і в тому ж самому місці, що й демонстрація Платформи (повідомлення про яку влада отримала 30 листопада). Крім того, впродовж маршруту слідування демонстрації, який був запланований спочатку, було розставлено велику кількість поліцейських, як у формі, так і в цивільному одязі, й представники поліції не відмовлялися від забезпечення охорони демонстрації, навіть у випадку, коли, незважаючи на заперечення поліції, асоціація-заявник прийняла рішення про те, щоб змінити маршрут. І на завершення: шкоди не було завдано та не виникло ніяких серйозних сутичок; учасники контрдемонстрації викрикували лозунги, махали плакатами, кидали яйця та грудки землі, що не заважало руху процесії та закінченню релігійної служби, яка проводилася на відкритому повітрі; коли напруга дійшла до кульмінації та виникла загроза застосування фізичного насилля, спеціальні підрозділи по боротьбі із заворушеннями встановили кордон між опозиційними групами.
>
> 38. Щодо демонстрації у м. Зальцбургу в 1982 році (див. п. 19 рішення), то для її проведення організатори обрали 1 травня — день традиційного соціалістичного маршу, який довелось відмінити, оскільки на площу перед собором претендувала асоціація-заявник, яка подала повідомлення про демонстрацію раніше. Більше того, для того щоб розділити учасників та їхніх супротивників і попередити загрозу прямих нападів, на місце було направлено сто поліцейських, які очистили площу з метою недопущення будь-яких перешкод для релігійної церемонії.
>
> 39. Таким чином, повністю очевидно, що австрійська влада вжила всіх розумних та необхідних заходів.

«Букта та інші проти Угорщини»

150 осіб, включно із заявниками, зібралися 1 грудня 2002 року з метою демонстрації перед готелем «Кемпінські» в Будапешті, де мав відбутися прийом президента Румунії під час його офіційного візиту до Угорщини. Прийом проводився з нагоди національного свята

Румунії, пов'язаного з передачею до складу Румунії у 1918 році Трансільванії, яка раніше входила до складу Угорщини.

Поліція вирішила, що демонстрація може становити загрозу для безпеки прийому, і відтіснила демонстрантів у прилеглий до готелю парк, звідки вони згодом розійшлися. Заявники оскаржили законність дій поліції до суду, проте у позові їм було відмовлено.

У рішенні від 17 липня 2007 року (заява № 22691/04) ЄСПЛ визнав, що вимоги закону про зібрання відповідали критеріям якості та втручання мало легітимну мету. Перевіряючи «необхідність в демократичному суспільстві», ЄСПЛ, зокрема, зазначив:

> 36. На думку Суду, з огляду на особливі обставини, коли негайна реакція на політичну подію у вигляді демонстрації може бути виправдана, рішення припинити мирне зібрання, яке вже виникло, виключно через відсутність необхідного попереднього повідомлення, без будь-яких протиправних дій з боку учасників, є непропорційним обмеженням свободи мирних зібрань.
>
> 37. У зв'язку з цим, Суд відзначає, що немає свідчень того, що заявники становили небезпеку для громадського порядку, за винятком незначних незручностей, які неминуче виникають при організації зібрань у громадському місці. Суд повторює, що там, «де демонстранти не беруть участі в актах насильства, державним органам важливо продемонструвати певний рівень толерантності стосовно мирних зібрань, з тим щоб гарантована статтею 11 Конвенції свобода зібрань не була позбавлена своєї суті» (справа ***«Oya Ataman v. Turkey»*** від 5 грудня 2006 року, п.п. 41–42, заява № 74552/01).
>
> 38. Беручи до уваги вищевикладені міркування, Суд вважає, що розгін мирного зібрання заявників не може розглядатися як необхідний в демократичному суспільстві в інтересах досягнення переслідуваної мети.
>
> 39. Відповідно, сталося порушення статті 11 Конвенції.

«Баранкевич проти Росії»

Заявник, що проживає в м. Чехові Московської області, є пастором церкви євангельських християн «Благодать Христова». У 2002 році він звернувся до міської державної адміністрації за дозволом на проведення публічного богослужіння й отримав відмову, яку оскаржив у суді. Суд обґрунтував відмову тим, що, оскільки церква євангельських християн сповідує релігію, відмінну від віросповідання більшості населення місцевості, та з урахуванням того, що в районі проживають представники 20 організацій різних конфесій, проведення однією з них публічного богослужіння в населеному пункті може викликати незадоволення інших мешканців міста і призвести до громадських заворушень.

У своїй заяві до ЄСПЛ (№ 10519/03) заявник стверджував про порушення статей 9 та 11 Конвенції. У рішенні від 26 липня 2007 року ЄСПЛ, розглядаючи питання, чи було втручання виправданим, зазначив, з посиланням на свою усталену практику, що Суд повинен з'ясувати, чи держава-відповідач використовувала свою свободу розсуду обґрунтовано, розумно й добросовісно і чи було втручання «пропорційним легітимній меті» (п.п. 26–27) в «демократичному суспільстві».

30. Посилаючись на ознаку «демократичного суспільства», Суд надає практичну значимість плюралізму, толерантності та здатності широко дивитися на речі (*broadmindness*). В такому контексті Суд підтримав думку, що хоча в якихось випадках інтереси особи можуть бути поставлені в залежність від групи, демократія не зводиться до того, що погляди більшості повинні обов'язково превалювати: має бути досягнутий баланс, який би забезпечив чесне і правильне ставлення до меншості й виключав би будь-які зловживання зі сторони домінуючої групи (див. рішення у справі ***«Gorzelik and Others v. Poland»*** [GC] від 17 лютого 2004 року, заява № 44158/98, § 90). Далі Суд нагадує, що в демократичному суспільстві, в якому існують декілька релігій всередині тієї самої спільноти, можуть існувати необхідні обмеження на «свободу вираження релігії чи віросповідання» для того, щоб примирити інтереси різних груп і гарантувати, що поважається вірування кожної особи. Однак при реалізації своїх владних повноважень у цій сфері та у стосунках всередині різних релігій, конфесій і віросповідань держава повинна залишатися нейтральною та неупередженою. Для збереження плюралізму і правильного функціонування демократії роль влади в даних обставинах зводиться не до усунення причин напруженості шляхом виключення самого плюралізму, а до того, щоб забезпечити толерантне ставлення конкуруючих груп одна до одної (див. рішення у справі ***«Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova»***, заява № 45701/99, §§ 115 і 116, ECHR 2001-XII).

31. У світлі перелічених вище принципів Суд підкреслює, що лише сам факт, що віросповідання євангельських християн дотримується меншість жителів міста, не може виправдати втручання у права послідовників цього віросповідання (див., *mutatis mutandis*, рішення у справі ***«Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria»***, заяви №№ 29221/95 і 29225/95, § 89, ECHR 2001-IX). Якщо б використання меншістю прав, закріплених у Конвенції, залежало від схвалення більшості, то це було б несумісним із цінностями, які покладені в основу Конвенції. Тоді права меншості на свободу віросповідання, вираження думки і свободу зібрань стали б лише теоретичними, а не практичними та ефективними, як того вимагає Конвенція (див. рішення у справі ***«Artico v. Italy»*** від 13 травня 1980 року, Серія А № 37, п.п. 15–16, § 33).

32. Суд далі відзначає безспірність мирного релігійного зібрання, яке планувалося заявником. Немає доказів, що хто-небудь з учасників міг би спровокувати насильство чи вдатися до нього. Таким чином, громадські заворушення могли б бути спровоковані тими містянами, які мали намір насильницьким чином перешкодити зібранню євангельських християн в міському парку і вигнати послідовників цієї релігії з громадського місця шляхом погроз і насильства. Суд підкреслює в цьому зв'язку, що свобода зібрань, закріплена у ст. 11 Конвенції, захищає демонстрації, які можуть спричинити незручності або нанести образу особам, що дотримуються протилежних ідей чи думок (див. вищезгадане рішення у справі ***«Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria»***, п. 90). Учасники демонстрації повинні мати можливість проводити її, не побоюючись, що вони будуть піддані фізичному насильству зі сторони їхніх опо-

нентів. Таким чином, це обов'язок Договірної держави вжити обґрунтованих і співмірних заходів для забезпечення законних демонстрацій, щоб вони відбувалися мирно (див. рішення у справі ***«Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria»*** від 21 червня 1988 року, Серія А № 139, p. 12, §§ 32 та 34).

33. Оцінюючи той факт, що мала місце загроза насильницької контрдемонстрації, Суд звертає увагу, що місцева влада мала широкі можливості у виборі засобів, якими могла б забезпечити проведення релігійного зібрання, що планувалося заявником, без завдання незручностей іншим (див. цитоване вище рішення у справі ***«Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria»***). Тим не менше, немає ніяких даних про те, що в процесі прийняття рішення влада вивчала свої можливості, необхідні для нейтралізації такої загрози. Замість того, щоб розглянути заходи, які б дозволили відбутися релігійному зібранню мирно, влада наклала заборону на його проведення. Вона вдалася до найбільш радикального засобу, відмовивши заявнику в самій можливості реалізації права на свободу віросповідання і зібрань. Більше того, з формулювання відмови на запит заявника про дозвіл проведення публічного богослужіння вбачається, що заявник і раніше неодноразово отримував подібну відмову без будь-яких пояснень причин відмови (див. пункт 8 рішення). Така повна заборона не може бути виправданою.

34. Окрім усього іншого, Суд не переконали аргументи Уряду щодо того, що існувала необхідність обмежити права заявника на свободу зібрань і віросповідання, щоб захистити тих, кого заявник ймовірно намагався навернути у свою віру. Згідно зі статтею 9 свобода вираження віросповідання охоплює право намагатися переконати свого ближнього [прийняти віру], за відсутності якого, сама «свобода змінювати свої переконання чи віросповідання», закріплена в цій статті, залишалася б, швидше за все, мертвою буквою (див. рішення у справі ***«Kokkinakis v. Greece»*** від 25 травня 1993 року, Серія А № 260-А, p. 17, п. 31). Суду не було доведено, що заявником використовувалися чи могли використовуватися незаконні способи навернення до віри (порівняйте цитоване вище рішення у справі ***«Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria»***, п. 105). У будь-якому випадку, цей аргумент не був покладений в основу рішення місцевої влади.

35. Суд доходить висновку, що заборона релігійного зібрання, яке планувалося заявником, не була «необхідною в демократичному суспільстві». Відповідно сталося порушення статті 11, витлумаченої у світлі статті 9.

«Сергєй Кузнецов проти Росії»

18 березня 2003 року заявник і двоє інших осіб направили повідомлення на адресу Адміністрації м. Єкатеринбурга про намір провести пікетування перед приміщенням Свердловського обласного суду. Акцію планували провести з 25 по 28 березня 2003 року з 9 до 11 години ранку з метою «привернення уваги громадськості до проблем порушення прав людини на судовий захист».

20 березня начальник міліції громадської безпеки УВС міста розпорядився вжити заходів для забезпечення громадського порядку і безпеки дорожнього руху під час проведення акції пікетування.

25 березня 2003 року заявник разом з іншими особами провели акцію пікетування. 27 березня 2003 року перший заступник голови Свердловського обласного суду звернувся до начальника РУВС із заявою, що організатори під час акції роздавали друковані листівки та матеріали наклепницького і образливого характеру, направлені особисто проти голови Свердловського обласного суду, що дає підставу для висновку про свідому і планомірну зміну організаторами характеру акції та введення в оману громадськості, яку хотіли лише ознайомити зі станом судового захисту прав людини. Тим самим організатори вчинили адміністративне правопорушення, тому слід вирішити питання щодо притягнення організаторів до адміністративної відповідальності та повідомити про це суд.

19 травня 2003 року суд визнав заявника винним у вчиненні адміністративного правопорушення. Зокрема суд виявив, що він із запізненням направив повідомлення про проведення пікетування; по-друге, що своїми діями він створив незручності для проходу громадян до суду; і по-третє, що зміст друкованих матеріалів, які він поширював, не відповідав заявленим цілям акції пікетування.

Заявник подав скаргу до ЄСПЛ (№ 10877/04) про порушення статей 10 та 11 Конвенції.

Щодо завчасного сповіщення, то у своєму рішенні від 23 жовтня 2008 року ЄСПЛ, зокрема, зазначив:

> 43. Є безспірним те, що в розглядуваній справі заявник направив повідомлення про проведення пікетування за вісім днів до його проведення, тоді як у відповідності із застосовними правовими нормами повідомлення має бути направлене за десять днів до проведення акції. Однак факт, що різниця у два дні могла завадити владі належним чином підготуватися до акції пікетування, виглядає мало правдоподібним. Швидше, беручи до уваги незначні масштаби запланованої події, адміністрація міста не вважала цю затримку значимою і важливою. Адміністрація не тільки швидко підтвердила отримання повідомлення про намір провести акцію пікетування, але й за п'ять днів до її проведення віддала міліції розпорядження охороняти громадський порядок. В офіційних документах затримку не ставили у вину заявникові, і це не вплинуло на законність акції пікетування. Це порушення вперше було згадане у протоколі про адміністративне правопорушення, який був складений через шість тижнів після проведення зібрання. За даних обставин Суд вважає, що одне лише формальне порушення строку подачі повідомлення не було ні обґрунтованою, ні достатньою причиною, щоб накласти на заявника адміністративну відповідальність. У зв'язку з цим Суд підкреслює, що свобода брати участь у мирному зібранні має таке велике значення, що на особу не можуть бути накладені санкції — навіть у вигляді незначного дисциплінарного стягнення — за участь в незабороненій демонстрації, якщо лише ця особа не вчинить діяння, що заслуговує покарання (справа ***«Ezelin v. France»*** від 26 квітня 1991 року, Серія А № 202, § 53).

Що стосується блокування проходу, ЄСПЛ повторив, з посиланнями на попередню практику, що будь-яка демонстрація в громадському місці неминуче порушує звичний плин життя, включно з порушенням руху громадського транспорту, і органам влади важливо продемонструвати певний рівень терпимості до мирних зібрань, оскільки це право, гарантоване статтею 11 Конвенції, не повинно втрачати своєї суті.

> 44. Що стосується стверджуваного утруднення проходу до суду, Суд відзначає, що акція пікетування, в якій брали участь декілька осіб, почалася приблизно о 9 годині ранку нагорі сходів, які вели до входу Свердловського обласного суду. Невдовзі судові пристави та співробітники міліції звернулися до заявника з проханням спуститися вниз. Учасники пікету підкорилися і продовжили акцію перед сходами. […] Суд вважає, що для оцінки цієї ситуації є дуже важливими такі деталі. По-перше, немає сумнівів у тому, що скарг на нібито перешкоджання проходу до суду, викликане учасниками акції пікетування, не поступало ні від окремих відвідувачів, ані від суддів чи співробітників суду. По-друге, навіть якщо припустити, що присутність декількох осіб нагорі сходів створила незручності для проходу в суд, можна вірити тому, що заявник підпорядкувався проханню судових приставів та співробітників міліції і без подальших суперечок спустився вниз на майданчик. По-третє, необхідно відзначити, що здогадне утруднення проходу було дуже незначним за часом. Нарешті, Суд повторює, що будь-яка демонстрація в громадському місці неминуче порушує звичний плин життя і органам місцевої влади важливо продемонструвати певну терпимість до мирних зібрань, оскільки свобода зібрань, що гарантується статтею 11 Конвенції, не повинна втрачати своєї суті (див. цитовані вище рішення у справах ***Galstyan***, §§ 116–117; ***Bukta***, § 37; та ***Oya Ataman***, §§ 38–42). Отже, Суд не переконаний, що стверджуване утруднення проходу до суду, особливо за даних обставин, коли заявник продемонстрував гнучкість і готовність співпрацювати з владою, є обґрунтованою і достатньою причиною для втручання.

Окрім того, щодо третього пункту обвинувачення ЄСПЛ зазначив:

> 45. Що стосується третього пункту обвинувачення заявника, то національні суди не вказали, на підставі чого вони дійшли зроблених висновків у цій справі. В їхніх постановах немає аналізу стверджуваних відмінностей між заявленими цілями акції пікетування і змістом листівок, які заявник поширював під час акції. У зв'язку з цим Суд повторює, що будь-які заходи, які порушують свободу зібрання й вираження думки, окрім випадків підбурювання до насилля або відмови від принципів демократії, — якими шокуючими й неприйнятними певні точки зору чи слова могли б видатися органам влади — підривають демократію чи навіть ставлять її під загрозу. В демократичному суспільстві, заснованому на верховенстві права, має надаватися належна можливість вираження ідей, які кидають виклик існуючому порядку, у вигляді здійснення права на зібрання, а також іншими законними способами (див. рішення у справі ***«Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria»***, заяви №№ 29221/95 та 29225/95, § 97, ECHR 2001-IX). Матеріали, поширені заявником, та ідеї, які він відстоював під час акції пікетування, не містили наклепницьких заяв, підбурю-

вання до насилля чи відмови від принципів демократії. Отже, хоч який би неприємний не був заклик до відставки голови Свердловського обласного суду для нього самого і якою б образливою не вважав він статтю, в якій йдеться про корупцію у Свердловському обласному суді, для притягнення заявника до відповідальності за реалізацію права на свободу зібрань і вираження особистої думки не було підстав чи достатньої причини.

46. Для Суду також має значення те, що вперше питання щодо стверджуваної невідповідності між заявленими цілями акції пікетування і поширюваними матеріалами було підняте в листі заступника голови Свердловського обласного суду, чиновника, безпосередньо підпорядкованого голові Свердловського обласного суду, який став мішенню для критики в поширюваних матеріалах. Використання в листі заступника голови певних термінів і виразів, таких, наприклад, як заява, що учасники акції пікетування тим самим вчинили адміністративне правопорушення, давало оцінку справі до її розгляду в суді й виражало думку про винуватість заявника ще до визнання його винним відповідно до закону (порівняйте справи ***«Böhmer v. Germany»*** від 3 жовтня 2002 року, заява № 37568/97, §§ 54 і 56, і ***«Nešťák v. Slovakia»*** від 27 лютого 2007 року, заява № 65559/01, §§ 88 і 89).

47. Насамкінець, Суд відзначає, що метою пікетування було привернення уваги громадськості до стверджуваної дисфункції судової системи у Свердловському обласному суді. Це серйозне питання, безсумнівно, було частиною політичної дискусії і мало неабияку суспільну значимість. У зв'язку з цим Суд повторює, що завжди вимагав наявності серйозних причин для виправдання застосування обмежень на політичні заяви чи на висвітлення таких суспільно значимих питань, як, наприклад, корупція в судовій владі, оскільки судові обмеження, накладені в індивідуальних випадках, неминуче вплинуть на повагу до свободи вираження особистої думки в розглядуваній державі (див., *mutatis mutandis*, справи ***«Karman v. Russia»***, від 14 грудня 2006 року, заява № 29372/02, § 36, ***«Feldek v. Slovakia»***, заява № 29032/95, § 83, ECHR 2001-VIII, і ***«Sürek v. Turkey» (no. 1)*** [GC], заява № 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV). Ні національні суди, ані Уряд не висунули суттєвих причин для подібних обмежень у цій справі.

48. У світлі вищевикладеного Суд вважає, що органи влади Російської Федерації не навели обґрунтованих і достатніх доводів, які могли б виправдати втручання у право заявника на свободу зібрань і вираження поглядів. Незначний розмір штрафу не применшує значимість того факту, що таке втручання не було необхідним у демократичному суспільстві. Таким чином, мало місце порушення статті 11 Конвенції, що тлумачиться у світлі статті 10.

«Алєксєєв проти Росії»

Заявник є активістом у справі захисту прав гомосексуалістів. У 2006 році він разом з іншими особами організував ходу з метою привернення уваги до дискримінації прав сексуальних меншин в Росії, закликаючи до поважання прав і свобод людини, а також до терпимості зі сторони державної влади й суспільства в цілому до сексуальних меншин. Хода йменувалася

«Хода прайду» у 2006 році і «Гей-парад» у наступні роки, а дата — 27 травня — була річницею скасування кримінальної відповідальності в РФ за гомосексуалізм.

16 лютого 2006 року агентство новин «Інтерфакс» опублікувало заяву прес-секретаря мера м. Москви, в якій ішлося про те, що «уряд Москви навіть не розглядає питання про дозвіл гей-параду» і що «мер м. Москви Юрій Лужков твердо заявив: столичний уряд не допускає проведення гей-параду в жодній формі — ні у відкритій, ані в завуальованій (як правозахисної демонстрації), а всі спроби організувати несанкціоновану акцію будуть жорстко припинятися».

17 березня 2006 року перша заступниця мера м. Москви підготувала письмове звернення на адресу мера м. Москви, в якому висловила припущення, що дозвіл на проведення заходу суперечитиме захисту норм здоров'я і моралі, а також волі багатьох заявників, які виразили протест проти ідеї пропаганди гомосексуалізму. Вона просила мера схвалити підготовку ефективного плану заходів з недопущення будь-яких дій — публічних чи інших, — направлених на сприяння проведенню гей-параду чи фестивалю.

24 березня 2006 року мер м. Москви доручив кільком посадовим особам адміністрації м. Москви та всім префектам міста «вжити заходів з попередження й недопущення проведення публічних і масових акцій гей-направленості в столиці». Він також вимагав організувати проведення «активної кампанії через ЗМІ та соціальної реклами з використанням звернень громадян, громадських і релігійних організацій».

15 травня організатори направили меру м. Москви повідомлення, в якому вказали дату, час і маршрут запланованої ходи, в якій мали взяти участь 2000 осіб: з 15 до 17 години 27 травня 2006 року від Московського поштамту вулицею М'ясницькою до Луб'янської площі. Організатори зобов'язувалися співпрацювати з правоохоронними органами з метою забезпечення безпеки і дотримання громадського порядку учасниками ходи, а також виконувати вимоги щодо обмеження рівня шуму при використанні гучномовців і звукового устаткування.

Заявнику було відмовлено у проведенні ходи в інтересах забезпечення громадського порядку, попередження масових заворушень і захисту здоров'я, норм моралі, а також прав і свобод інших осіб. У повідомленні було зазначено, зокрема, що проти проведення ходи було подано багато заяв з боку представників органів законодавчої і виконавчої влади, релігійних конфесій, козачих старійшин та інших осіб; отже, хода, найімовірніше, викличе негативну реакцію та акції протесту щодо її учасників, що може вилитися у масові заворушення. Заявник оскаржив у судовому порядку рішення мера м. Москви від 18 травня 2006 року про відмову у проведенні ходи.

26 травня 2006 року «Інтерфакс» процитував мера м. Москви, що у столиці не будуть дозволятися проведення гей-парадів, «поки він мер». Він відзначив, що три «основні» конфесії — «церква православна, мечеть, синагога» — виступили проти параду, і що сама ситуація може бути прийнятною «для якої-небудь просунутої в цьому плані країни Заходу», але вона абсолютно неприйнятна для Москви та Росії. Він продовжив, зазначивши: «Тут працює мораль. Якщо у когось є відхилення від нормальних принципів організації свого життя у сфері сексу і статі, не треба їх виставляти на загальне споглядання і не треба запрошувати тих, хто може виявитися нестійким». Він заявив, що 99,9% населення Москви підтримують заборону. В цей же день Тверський районний суд м. Москви залишив скаргу заявника без задоволення.

Заявник оскаржив рішення в касаційному порядку, посилаючись на статтю 12 Федерального Закону «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», яка покладала обов'язок подати обґрунтовану пропозицію щодо зміни місця і часу проведення заходу, вказаного в повідомленні, на владу, а не на організаторів.

27 травня 2006 року заявник і ще декілька осіб взяли участь у конференції, присвяченій святкуванню Міжнародного дня боротьби з гомофобією, на якій вони оголосили своє бажання зібратися в Олександрійському саду і покласти квіти до пам'ятника жертвам війни — Могили невідомого солдата — щоб пошанувати пам'ять жертв фашизму, в тому числі геїв і лесбійок, а також провести пікетування біля мерії м. Москви як протесту у зв'язку із забороною ходи. В той же день заявник і ще декілька осіб, прибувши в Олександрійський суд, виявили, що ворота закриті, а біля входу перебуває патруль і близько 150 осіб міліції особливого призначення (ОМОН), а також близько сотні громадян, які протестували проти акції покладання квітів, запланованої заявником і його прихильниками.

Заявник був затриманий і доставлений у відділення міліції, де був притягнений до адміністративної відповідальності за порушення умов проведення демонстрації.

Тим часом інші учасники акції з покладання квітів прослідували до мерії м. Москви; протестувальники слідували за ними й вели себе агресивно щодо учасників. Декілька осіб отримали легкі тілесні ушкодження.

31 травня 2006 року «Інтерфакс» процитував мера м. Москви, який заявив: «Ці геї вирішили покласти квіти до могили Невідомого солдата. Це провокація. Це осквернення святого місця», і нагадав про засудження акції суспільством в цілому.

19 вересня 2006 року Московський міський суд розглянув касаційну скаргу заявника на судове рішення від 26 травня 2006 року і дійшов висновку, що рішення суду першої інстанції було законним та обґрунтованим із врахуванням усіх обставин справи.

Заявник спробував організувати прайди 27 травня 2007 року (перед приміщенням мерії Москви) і 2008 року. Заявника і кількох його прихильників було заарештовано за вчинення адміністративного правопорушення (непідпорядкування законному наказу працівників міліції). Заявник оскаржував усі рішення про відмову в проведенні мирних зібрань. Суд відмовив у задоволенні вимог заявника, підтримавши підстави для заборони ходи й підтвердивши законність дій влади. Касаційна інстанція залишила рішення суду першої інстанції без змін.

У своєму рішенні від 21 жовтня 2010 року (заяви №№ 4916/07, 25924/08 та 14599/09) ЄСПЛ відзначив, що московська влада приймала рішення про заборону проведення ходи прайду й пікетування у 2006–2008 роках і реалізувала ці заборони через розгін заходів, які проводилися без дозволів, та визнавала заявників винними у вчиненні адміністративного правопорушення. Таким чином, поза сумнівом, мало місце втручання в реалізацію заявником права на свободу мирних зібрань, гарантованого статтею 11 Конвенції.

> 69. Далі Суд відзначає, що сторони не дійшли згоди щодо того, чи були дії органів влади м. Москви передбачені законом. Вони також не зійшлися в думці, чи це втручання мало законну мету. Тим не менше, в Суду немає необхідності приймати рішення з цих питань, оскільки незалежно від цілі й законності у від-

повідності з національним законодавством він не відповідав вимозі необхідності в демократичному суспільстві з підстав, викладених нижче. […]

70. Що стосується співрозмірності втручання, Суд відзначає, що відповідні принципи були викладені у рішенні у справі ***«Bączkowski and Others v. Poland»***, заява № 1543/06, § 67:

«61. Як багаторазово було відзначено в рішеннях Суду, не лише демократія є основоположною ознакою європейського суспільного порядку, але й Конвенція була розроблена з метою розвитку і підтримки ідеалів демократії. Як підкреслив Європейський суд, демократія є єдиною політичною моделлю, яка передбачена Конвенцією і відповідає її вимогам […].

62. Незважаючи на те, що в контексті статті 11 Конвенції Суд часто посилається на значну роль, яку відіграють політичні партії в забезпеченні плюралізму і демократії, об'єднання, створені з іншими цілями, також важливі для забезпечення належного функціонування демократії. Оскільки плюралізм також заснований на дійсному визнанні й дотриманні багатоманітності та динаміки культурних традицій, етнічного й культурного самовираження, релігійних переконань і художніх, літературних та соціально-економічних цілей і концепцій, гармонійна взаємодія між людьми та групами з різними поглядами на самоідентифікацію є необхідною для досягнення соціальної згуртованості. Коли громадянське суспільство нормально функціонує, цілком природним є те, що участь громадян в демократичних процесах більшою мірою досягається через належність до об'єднань, в рамках яких вони можуть взаємодіяти один з одним і спільно прагнути досягнення загальних цілей (див. рішення Великої Палати у справі ***"Gorzelik and Others v. Poland"***, заява № 44158/98, § 92, ECHR 2004-I).

63. Говорячи про ознаки «демократичного суспільства, Суд особливої важливості надає плюралізму, толерантності та широким поглядам. У цьому контексті він встановлює, що хоча інтереси особи в деяких випадках повинні мати другорядне значення щодо інтересів групи, демократія означає не тільки те, що погляди більшості повинні мати переважне значення: має бути досягнута рівновага, яка буде гарантувати справедливе й належне ставлення до меншин і попереджати будь-яке зловживання домінуючим становищем (див. рішення у справі ***"Young, James and Webster v. the United Kingdom"*** від 13 серпня 1981 року, Серія А № 44, § 63, і рішення Великої Палати у справі ***"Chassagnou and Others v. France"***, заяви №№ 25088/95 і 28443/95, § 112, ECHR 1999-III)».

64. У своєму рішенні у справі ***«Informationsverein Lentia and Others v. Austria»*** від 24 листопада 1993 року, § 38, Серія А № 276, Суд вказав державу як основного гаранта дотримання принципу плюралізму. Реальне й ефективне поважання свободи зібрань і об'єднань не може бути зведене лише до обов'язку невтручання зі сторони держави; концепція повного заперечення не відповідатиме ні цілі статті 11 Конвенції, ані цілі Конвенції в цілому. Таким чином, можливе існування зобов'язань щодо забезпечення ефективної реа-

лізації цих свобод (див. рішення у справах ***«Wilson and the National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom»***, заяви №№ 30668/96, 30671/96 і 30678/96, § 41, ECHR 2002-V, і ***«Ouranio Toxo v. Greece»***, заява № 74989/01, § 37, ECHR 2005-X). Ця обставина має особливе значення для осіб, що дотримуються непопулярних поглядів чи належать до меншин, оскільки вони найбільше піддаються переслідуванню».

71. Повертаючись до обставин цієї справи, Суд відзначає, що Уряд Російської Федерації назвав дві підстави для прийняття рішення про заборону заходів, організованих заявником.

72. Перший довід Уряду, покладений в основу прийняття рішення про заборону заходів національною владою, стосувався побоювань щодо безпеки учасників цих заходів і необхідності запобігання заворушенням. Він стверджував, що численні звернення про протест проти проведення заходів, отримані владою м. Москви, свідчили, що будь-який подібний захід призведе до великих масових протистоянь між різними групами, що заперечують проти проведення демонстрацій на підтримку лесбійок, геїв та інших сексуальних меншин, і тими, що пропагують таку підтримку. При цьому усі ці звернення (див. п. 62 рішення) були однаковими за змістом. […]

74. Судом не може бути прийнятий довід про те, що ці звернення мають розглядатися як загальний показник того, що хода прайду і пікетування несли в собі небезпеку провокації громадських заворушень. Перша група звернень, що містила вимоги про заборону заходів, оскільки заявники вважали їх аморальними, без погроз негайної протидії на місці проведення заходів не мали жодного стосунку до міркувань безпеки. Вони можуть бути прийняті до уваги тільки для мети застосування обмежень для захисту моралі; це питання буде детальніше розглянуте згодом у цьому рішенні.

75. Друга група звернень, що виражає намір авторів взяти участь в акціях протесту на місці проведення заходів, оскільки вони вважають їх неприйнятними, повинна була, навпаки, зазнати ретельної оцінки з точки зору організації заходів із забезпечення безпеки. Як правило, коли існує серйозна загроза проведення демонстрації протесту з можливим застосуванням сили, Суд надає національній владі широкі межі розсуду у виборі засобів для забезпечення проведення зібрань без втручання (див. рішення у справі ***«Платформа "Лікарі за життя" проти Австрії»***). Тим не менше, наявність ризику сама по собі не є достатньою причиною для заборони проведення заходів: при здійсненні оцінки влада повинна визначити потенційний рівень ймовірних заворушень з метою вибору засобів, необхідних для нейтралізації загрози виникнення насильницьких зіткнень (див. рішення у справі ***«Баранкевич проти Росії»***, п. 33). У цій справі ніякої попередньої оцінки небезпеки, яка може бути завдана демонстраціями, проведено не було. Подальші події виявили наявність близько сотні контрдемонстрантів — кількість, яка, хоч і є значною, проте жодним чином не є критичною в масштабах такого міста, як Москва. Більше того, Суд відзначає, що декілька авторів звернень, висловлювання яких навів Уряд Російської Федерації, виразили рішучість від імені протестувальників перейти до незаконних дій. Уряд Російської Феде-

рації не надав жодної інформації щодо того, чи повідомив хто-небудь із заявників про проведення протесних демонстрацій. Якщо б повідомлення було надано, влада могла б вжити заходів для забезпечення мирного проведення обох зібрань у відповідності з законом, дозволивши обом сторонам вирішувати свої завдання, виразити свою точку зору й уникнути фізичних зіткнень. Саме на владу м. Москви був покладений обов'язок звернутися до потенційних контрдемонстрантів (через публічне оголошення чи у персональних відповідях на їхні звернення), щоб нагадати їм про необхідність дотримання вимог законодавства при проведенні акцій протесту.

76. Що стосується питань, пов'язаних зі зверненнями, які містили заклики до насилля та підбурювали до вчинення злочинів щодо учасників у формі публічного дійства (що, наприклад, надійшли від мусульманського релігійного діяча з м. Нижній Новгород, який, як стверджувалося, заявив про те, що гомосексуалісти мають бути забиті до смерті камінням […]), то на них слід реагувати відповідним чином аж до кримінального переслідування винних осіб. Тим не менше, з матеріалів справи не слідує, що в розглядуваній справі влада відреагувала на заклик релігійного діяча до насильства іншим чином, аніж забороною проведення заходу, який він засудив. Покликаючись на такі очевидно незаконні заклики, як на підставу для заборони проведення заходів, компетентні органи виявили підтримку особам чи організаціям, які мали явний і умисний намір перешкодити проведенню мирної демонстрації, в порушення вимог закону і громадського порядку.

77. Враховуючи викладене, Суд дійшов висновку, що органи влади Російської Федерації не дали відповідної оцінки ризику безпеки учасників заходів і громадського порядку. Суд повторює, що якщо б кожного разу ймовірність виникнення напруження та емоційних суперечок між конфронтуючими групами в ході демонстрації гарантувала її заборону, суспільство опинилося б в ситуації відсутності можливості вислухати іншу точку зору з будь-якого питання, яка зачіпає почуття більшості людей у суспільстві (див. рішення у справі «***Станков та Об'єднана македонська організація "Іліндeн" проти Болгарії***», п. 107). В цьому випадку Суд не може прийняти твердження Уряду Російської Федерації про те, що загроза була настільки велика, що це вимагало прийняття такого радикального заходу, як повна його заборона, не кажучи про те, що влада поступала відповідним чином багаторазово протягом трьох років. Більше того, з публічних заяв мера м. Москви, а також із зауважень Уряду Російської Федерації слідує, що якщо загроза безпеці й відігравала якусь роль при прийнятті владою рішення про заборону заходу, то вона, в будь-якому випадку, була вторинною порівняно з міркуваннями щодо суспільної моралі.

78. Суд відзначає, що мер м. Москви неодноразово висловлював свою рішучість перешкодити проведенню гей-парадів і аналогічних заходів, ймовірно, тому, що він розглядав їх як недоречні […]. У своїх зауваженнях Уряд Російської Федерації також звернув увагу на те, що подібні заходи мають в принципі заборонятися, оскільки пропаганда гомосексуалізму несумісна з релігійною доктриною

й моральними цінностями більшості та може бути згубною для дітей і вразливих дорослих людей, якщо вони стануть свідками заходу.

79. Тим не менше, Суд відзначає, що ці причини не є, відповідно до національного законодавства, підставою для заборони чи обмеження в будь-якій формі проведення публічного заходу. Отже, вказані міркування не були зазначені в рамках національного провадження, яке зосереджувалося на питаннях національної безпеки. Суд не переконаний в тому, що Уряд Російської Федерації може на цій стадії замінити одну законну мету, яку захищає Конвенція, іншою, що ніколи не враховувалася при вибудовуванні рівноваги на національному рівні. Більше того, він вважає, що в будь-якому випадку заборона була неспівмірною обом цілям.

80. Суд нагадує, що гарантії статті 11 Конвенції поширюються на всі зібрання, за винятком тих, під час яких організатори й учасники мають намір застосовувати силу чи в будь-якій формі заперечувати основи «демократичного суспільства» (див. рішення у справах ***«G. v. Germany»*** від 6 березня 1989 року, заява № 13079/87, Decisions and Reports (DR) 60, стор. 256, та ***«Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom»*** від 16 липня 1980 року, DR 21, стор. 138). Як Суд відзначив, у рішенні у справі ***«Sergey Kuznetsov v. Russia»*** (від 23 жовтня 2008 року, заява № 10877/04, п. 45): «Будь-які заходи, які є втручанням у свободу зібрань і вираження думки, інакше як у випадках підбурювання до проявів жорстокості та заперечення демократичних принципів, — якими б шокуючими і неприйнятними не видавалися владі конкретні погляди чи використовувані слова — роблять погану послугу демократії і часто піддають її небезпеці».

81. Далі Суд нагадує, що якщо б реалізація прав, передбачених Конвенцією, групою меншин була поставлена в залежність від згоди на це зі сторони більшості, ситуація була б несумісною з основоположними цінностями Конвенції. Якщо б це було так, права меншин на свободу віросповідання, вираження думки та зібрань стали б більшою мірою теоретичними, ніж практичними (див. рішення у справі ***«Artico v. Italy»*** від 13 травня 1980 року, п. 33, Серія А № 37, і згадуване вище рішення у справі ***«Баранкевич проти Російської Федерації»***).

В цьому випадку Суд, ретельно вивчивши всі наявні в його розпорядженні матеріали, не виявив того, що заходи, організовані заявником, привели б до конфлікту такого рівня, про який стверджує Уряд Російської Федерації. Мета ходи й пікетувань, як вона вказана в повідомленні про проведення заходів, полягала в заклику до поважання прав і свобод людини, а також до терпимості щодо сексуальних меншин. Заходи мали бути проведені у формі ходи й пікетування, їх учасники мали нести транспаранти й робити оголошення через гучномовці. Але на жодному з цих етапів не передбачалось, що захід буде також полягати в наглядній демонстрації непристойності у формі, порівнянною з тією, яка мала місце у згадуваній справі ***«Мюллер та інші проти Швейцарії» (Müller and Others v. Switzerland)*** від 24 травня 1988 року, Серія А № 133, на яке посилався Уряд Російської Федерації. Заявник стверджував, що органами влади Російської Федерації не оскаржувалося те, що учасники не мали наміру демонструвати наготу, закликати до сексуально провокаційної поведінки чи критикувати суспільну мо-

раль або релігійні погляди. Більше того, як слідує з коментарів мера м. Москви […], заперечення компетентних органів влади викликали не поведінка чи зовнішній вигляд учасників заходу, а сам факт того, що вони виразили намір відкрито проявляти себе як геї і лесбійки, індивідуально і в групі. Уряд Російської Федерації визнав, зокрема, що компетентні органи перевищили межу терпимості до гомосексуалізму, коли він вийшов за межі виключно приватного життя і опинився у суспільній сфері […].

83. Обґрунтовуючи цей підхід, Уряд Російської Федерації стверджував про наявність в органів влади широких меж розсуду при реалізації громадянських прав особами, які ідентифікують себе як геї та лесбійки, покликаючись на нібито відсутність в Європі єдиної думки з питань, пов'язаних зі ставленням до сексуальних меншин. Суд не може погодитися з таким тлумаченням. Існує широка практика, що відображає усталену європейську узгоджену думку з таких питань […], щодо яких Суд підтвердив наявність у національних органів влади меж розсуду при їх вирішенні. Ця обставина, тим не менше, не звільняє Суд від дотримання вимог при перевірці того, чи не вийшли компетентні органи влади за межі свого розсуду, діючи необґрунтовано у той чи інший спосіб […].

85. Отже, Суд не може погодитися з твердженням Уряду Російської Федерації про наявність широких меж розсуду в цій справі. Він повторює, що будь-яке рішення, яке обмежує свободу зібрань, має ґрунтуватися на прийнятній оцінці відповідних фактів (див. серед інших вже згадуване рішення Суду у справі ***«Християнська демократична народна партія проти Молдови»***, п. 70). Єдиний фактор, який був взятий до уваги владою м. Москви, — це громадський спротив проведенню заходу, а також власні погляди посадових осіб на питання моралі.

86. Мер м. Москви, чиї висловлювання по суті були відтворені в меморандумі Уряду Російської Федерації, вважав за необхідне звести кожну згадку про гомосексуальність до приватної сфери та змусити геїв і лесбійок не потрапляти на очі громадськості, маючи на увазі, що гомосексуальність є результатом усвідомленого й асоціального вибору. Тим не менше, Уряд не зміг надати обґрунтування такого винятку. В розпорядженні Суду відсутні наукові докази й соціологічна інформація, яка б підтверджувала, що просте згадування про гомосексуальність чи відкрита суспільна дискусія про сексуальний статус сексуальних меншин матиме негативний вплив на дітей чи «вразливих дорослих». Навпаки, тільки за допомогою справедливої та відкритої дискусії суспільство може звернутися до таких складних питань, які були підняті в даній справі. Така дискусія, підкріплена академічними дослідженнями, позитивно вплинула б на взаємодію всередині суспільства і в результаті забезпечення гарантій того, що представники всіх точок зору, в тому числі й конкретні особи, будуть вислухані. Водночас, вона могла б прояснити якісь питання, що викликають загальне нерозуміння, такі, наприклад, як: чи може дитина стати гомосексуальною в результаті виховання, чи особа від природи має схильність до гомосексуальності або ж чи може особа за власним бажанням відмовитися від гомосексуальності. Саме таку дискусію намагався ініціювати у цій справі заявник, але її не можна було заміняти спон-

танними думками чиновників, які вони вважали популярними. Враховуючи обставини цієї справи, Суд не може не зробити висновок, що рішення відповідних органів влади про заборону розглядуваних подій не ґрунтувалося на прийнятній оцінці значимих для справи фактичних обставин.

87. Вищевикладеного достатньо для того, щоб Суд міг дійти висновку, що заборона заходу, організованого заявником, не відповідала гострій соціальній потребі та, відповідно, не була необхідною в демократичному суспільстві.

88. Відповідно, мало місце порушення статті 11 Конвенції.

До слова, у цій справі, окрім порушення статті 11 Конвенції, ЄСПЛ визнав порушення статті 14 у поєднанні зі статтею 11 Конвенції.

«Вєренцов проти України»

17 серпня 2010 року заявник від імені місцевої громадської правозахисної організації «Вартові закону» повідомив міського голову м. Львова про свій намір проводити щовівторка з 10:30 до 13:00 пікетування перед приміщенням прокуратури Львівської області протягом періоду між 17 серпня 2010 року та 1 січня 2011 року. Метою пікетування було привернення уваги до питання корупції в органах прокуратури. Передбачалося, що кількість можливих учасників акції становитиме до п'ятдесяти осіб.

5 жовтня 2010 року виконавчий комітет Львівської міської ради звернувся до Львівського окружного адміністративного суду з позовною заявою про заборону пікетування, оголошеного заявником. 6 жовтня 2010 року суд залишив вищезазначену позовну заяву без розгляду, як подану з порушенням строку звернення до суду. 11 жовтня виконавчий комітет повторно подав позовну заяву разом з клопотанням поновити відповідний строк. Того ж дня суд задовольнив клопотання та прийняв позовну заяву до розгляду.

У вівторок 12 жовтня 2010 року, на підставі свого попереднього повідомлення від 17 серпня 2010 року, заявник повідомив міську раду про те, що у цей день буде проведено пікетування. Відповідно, пізніше того дня — між 11:30 та 12:40 він організував мирне пікетування поблизу приміщення прокуратури Львівської області. У пікетуванні взяли участь приблизно двадцять п'ять осіб. Вони стояли на тротуарі перед приміщенням прокуратури Львівської області, коли працівники міліції наказали їм не наближатися до приміщення ближче ніж на п'ять метрів. Такий наказ змусив би демонстрантів стояти на дорозі та перешкоджати руху транспорту. Після обговорення з працівниками міліції вони перетнули дорогу та розмістились на газоні на протилежній стороні. Проте працівники міліції сказали демонстрантам, що на газоні стояти не можна, що вони повинні зійти з нього — тобто знову встати на дорогу, перешкоджаючи руху транспорту, та спричинити тимчасовий затор.

Відразу після цього двоє працівників міліції закликали заявника відійти в сторону. Схопивши його за руки, вони потягнули його у напрямку найближчого відділу міліції. Деякі з демонстрантів стали вимагати від працівників міліції їхні посвідчення та почали відеозйомку події. Тоді працівники міліції відпустили заявника.

13 жовтня 2010 року Львівський окружний адміністративний суд задовольнив позов виконавчого комітету Львівської міської ради щодо заборони проведення громадською органі-

зацією, членом якої був заявник, оголошеного пікетування, починаючи з 19 жовтня 2010 року. Постанову було оскаржено.

Того ж дня працівники міліції звинуватили заявника у вчиненні адміністративних правопорушень, а саме — у злісній непокорі законним вимогам працівників міліції та порушенні порядку організації і проведення пікетування 12 жовтня. У протоколах містилися посилання на положення Кодексу України про адміністративні правопорушення та на Положення про порядок організації у м. Львові зборів, мітингів, пікетувань, вуличних походів і демонстрацій. Протоколи були підписані заявником. Галицький районний суд м. Львова визнав заявника винним у вчиненні таких адміністративних правопорушень, як злісна непокора законним вимогам працівників міліції та порушення порядку організації і проведення пікетування. Суд зазначив, що заявник провів вуличний похід без відповідного дозволу Львівської міської ради та не реагував на законні вимоги працівників міліції щодо припинення порушення громадського порядку. Він також відмовився пройти до відділу міліції, а навпаки, скликав учасників акції, які кричали та погрожували працівникам міліції. Заявник заперечив усі обвинувачення. Заслухавши заявника та вивчивши матеріали справи, суд дійшов висновку, що показання заявника спростовувались рапортами працівників міліції та Державної автомобільної інспекції. Суд зауважив, що зазначені рапорти були оформлені належним чином, а тому мали бути взяті до уваги. На підставі відповідних положень Кодексу України про адміністративні правопорушення суд призначив заявникові покарання у вигляді трьох діб адміністративного арешту, строк якого починався з 18:00 14 жовтня 2010 року. Приблизно о 18:00 17 жовтня 2010 року заявник був звільнений з-під варти.

18 жовтня 2010 року заявник оскаржив постанову суду від 14 жовтня 2010 року. У своїй апеляційній скарзі він зазначав, що його було визнано винним, незважаючи на те, що він не вчиняв зазначених правопорушень. Він зауважив, що за статтею 39 Конституції України демонстрації можуть проводитись за умови сповіщення державних органів, а обмеження реалізації цього права можуть встановлюватись тільки судом. Отже, для цих заходів дозволу не вимагається. Він також зауважив, що двічі повідомляв міську раду про зазначені зібрання та на час їх проведення не було судового рішення про їх заборону. Отже, він вважав, що організував зібрання 12 жовтня 2010 року на законній підставі, а висновок суду першої інстанції про те, що він «проводив мітинг (вуличний похід) без відповідного дозволу Львівської міської ради» не мав законних підстав, оскільки національне законодавство такого дозволу не вимагає. Він також оскаржив висновок працівників міліції про те, що він повідомив місцеві органи про пікетування тільки за кілька годин, зазначаючи, що він зробив це ще 17 серпня 2010 року. Крім того, на його думку, навіть вимога щодо повідомлення про захід за два дні, яка встановлювалася Положенням про порядок організації у м. Львові зборів, мітингів, пікетувань, вуличних походів і демонстрацій, на яке посилалися працівники міліції у своїх протоколах про адміністративні порушення, не мала законних підстав, оскільки Конституційний Суд України у своєму рішенні від 19 квітня 2001 року зазначив, що порядок такого сповіщення мав бути предметом законодавчого регулювання.

Заявник у своїй апеляційній скарзі також стверджував, що за відсутності законодавчих обмежень права на проведення демонстрації, вимоги працівників міліції припинити такий захід не можуть вважатися законними, а адміністративної відповідальності за злісну непокору незаконному розпорядженню або вимозі працівника міліції законом не передбачено. Насамкінець, він скаржився на те, що суд першої інстанції порушив його право на захист,

оскільки не дозволив його захиснику взяти участь у розгляді справи на тій підставі, що заявник є правозахисником, а тому здатен захищати себе сам.

27 жовтня 2010 року апеляційний суд Львівської області розглянув апеляційну скаргу заявника у присутності його захисника та відхилив її. Суд узагальнив висновки суду першої інстанції та доводи, викладені в апеляційній скарзі заявника, і зазначив, що висновки суду першої інстанції щодо винуватості заявника були обґрунтовані та відповідають фактичним обставинам справи. На думку суду, зазначені висновки підтверджувалися протоколами працівників міліції, а також іншими поясненнями та доказами. У відповідь на доводи заявника щодо відсутності в його діях складу адміністративного правопорушення апеляційний суд зазначив, що вони не беруться до уваги, оскільки спростовуються сукупністю доказів у справі, не навівши подальших пояснень з цього питання. Своє рішення суд ґрунтував на відповідних положеннях Кодексу України про адміністративні правопорушення.

ЄСПЛ у рішенні від 11 квітня 2013 року (заява № 20372/11) відзначив, що парламентом України не було введено в дію жодного закону, який би регулював порядок проведення мирних демонстрацій, хоча статті 39 та 92 Конституції чітко вимагають того, щоб такий порядок було встановлено законом, тобто актом парламенту України. Хоча Суд визнає, що державі може знадобитися певний час для прийняття законодавчих актів протягом перехідного періоду, проте затримка у понад двадцять років не може вважатися виправданою, особливо коли йдеться про таке фундаментальне право, як свобода мирних зібрань. Таким чином, Суд визнав порушення статті 11 Конвенції.

Окрім того, відповідно до статті 46 Конвенції, беручи до уваги системний характер проблеми, яку було виявлено в цій справі, ЄСПЛ зазначив таке:

> 95. У цій справі Суд констатував порушення статей 11 та 7 Конвенції, спричинені наявністю законодавчої прогалини щодо регулювання свободи зібрань, яка існує в законодавстві України протягом більш ніж двох десятиліть. Відповідно до практики Суду, виявляючи недолік у національній правовій системі, він вказує на джерело відповідної проблеми, щоб допомогти Договірним державам у пошуку належного її вирішення, а Комітетові міністрів — у здійсненні нагляду за виконанням рішень (див., наприклад, рішення від 23 лютого 2010 року в справі ***«Марія Віолета Лазареску проти Румунії» (Maria Violeta Lazarescu v. Romania)***, заява № 10636/06, п. 27, від 23 лютого 2010 року; вищезазначене рішення у справі ***«Дріза проти Албанії» (Driza v. Albania)***, п.п. 122–126, та рішення від 20 жовтня 2009 року в справі ***«Урпер та інші проти Туреччини» (Urper and Others v. Turkey)***, заяви №№ 14526/07, 14747/07, 15022/07, 15737/07, 36137/07, 47245/07, 50371/07, 50372/07 і 54637/07, п.п. 51 та 52). Беручи до уваги системний характер проблеми, яку виявлено в цій справі, Суд наголошує, що слід невідкладно реформувати законодавство та адміністративну практику України для приведення їх у відповідність з висновками Суду, викладеними у цьому рішенні, та вимогами статей 7 та 11 Конвенції.

«Шмушкович проти України»

Заявник — віце-президент громадської молодіжної організації «Зеленка» (далі — «Зеленка») та депутат Одеської міської ради — стверджував, що заборона організованого ним мирного зібрання була незаконною та непропорційною.

17 березня 2009 року заявник, діючи від імені «Зеленки», повідомив мера м. Одеси та начальника Приморського районного відділу міліції Одеського міського управління ГУМВС в Одеській області про намір організації провести 19 березня 2009 року, з 11 до 13 години мирне зібрання (пікет) перед будівлею Одеської міськради. Вказаною метою зібрання було повідомлення про вимогу завершити будівництво житлових будинків, замовником якого було Управління капітального будівництва Одеської міської ради.

У відповідь листом від тієї ж дати Одеська міська рада повідомила заявника про те, що проведення пікету після попередження у такий короткий строк буде вважатися незаконним. У листі зазначалося, що на підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» (далі — Указ 1988 року) заява про проведення мітингу мала подаватися не пізніше, ніж за десять днів до проведення відповідного мітингу. Вона також зазначила, що Конституційний Суд України у своєму рішенні від 19 квітня 2001 року постановив, що організатори мирних зібрань повинні заздалегідь сповіщати органи влади про свій намір проводити мітинг. Також зазначалося, що в Україні ще не було введено в дію закон щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, а Указ 1988 року досі залишається чинним. Заявнику також було повідомлено, що несвоєчасне сповіщення про пікет може вважатися порушенням порядку проведення мітингів відповідно до пункту 2 Указу 1988 року, а відповідальна за це особа несе адміністративну відповідальність за статтею 185[1] Кодексу про адміністративні правопорушення України (далі — КУпАП).

Пікет відбувся, як і було заплановано, з 11 до 13 години 19 березня 2009 року. Як стверджує заявник, пікет був мирним і участь в ньому взяло небагато людей. У звіті міліції за той же день зазначалося, що у пікеті взяли участь близько 250 осіб і порушень громадського порядку не було.

4 квітня 2009 року працівник Приморського районного відділу міліції Одеського міського управління ГУМВС в Одеській області у присутності заявника склав протокол про адміністративне правопорушення, в якому зазначалося, що 19 березня 2009 року заявник організував та провів пікет у порушення статті 185[1] КУпАП та рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року. Заявник підписав протокол, зробивши примітку про те, що він вважає свої дії законними. Протокол було передано до суду.

15 травня 2009 року Приморський районний суд м. Одеси (далі — районний суд) розглянув справу заявника. Згідно з протоколом судового засідання, наданим Урядом, розгляд справи проводився з 13 год. 24 хв. до 13 год. 34 хв. Після цього суддя видалився до нарадчої кімнати. О 14 год. 27 хв. суддя публічно проголосив рішення та о 14 год. 32 хв. закрив судове засідання. Як стверджує Уряд, повний текст рішення було оголошено публічно і через три години секретар суду передав представнику заявника друковану копію рішення. Як стверджує заявник, рішення не було проголошено публічно, а передано його представникові у письмовій формі через три години після закінчення судового засідання.

У своєму рішенні районний суд встановив, що заявник порушив громадський порядок, завчасно не повідомивши Одеську міську раду про організований ним пікет. Суд визнав заявника винним у порушенні порядку організації та проведення мітингів і демонстрацій та оштрафував його на 170 грн. Суд, зокрема, постановив, що заявник порушив статтю 185[1] КУпАП, оскільки не виконав вимогу про сповіщення за десять днів. Суд обґрунтував свої висновки Указом 1988 року, яким передбачався обов'язок подання до відповідного органу влади заяви про проведення зібрання щонайменше за десять днів до цього. Суд також посилався на рішення Конституційного Суду України та зазначав, що точні строки сповіщення підлягають врегулюванню законом. Він також зауважував, що Указ 1988 року був чинним в Україні згідно з Постановою Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР». Суд також вказав на той факт, що міськрада повідомила заявника про те, що сповіщення, яке він подав, буде вважатися таким, що суперечить вимогам законодавства, і його було попереджено про можливу адміністративну відповідальність.

25 травня 2009 року заявник оскаржив це рішення. Він стверджував, що Указ 1988 року, на який посилався у своєму рішенні суд першої інстанції, не був дійсним та суперечив Конституції. Зокрема, він зазначив, що Указом 1988 року передбачалося, що особи, які бажають провести мирне зібрання, мають отримати дозвіл, тоді як Конституцією передбачено, що органи влади необхідно лише повідомити про намір провести таке зібрання. Більш того, статтею 92 Конституції передбачається, що гарантії прав людини мають регулюватися виключно законами, а статтею 39 Конституції встановлено, що обмеження права на мирні зібрання можуть встановлюватися лише законом і Указ 1988 року не має статусу закону України. Він також зазначив, що на час проведення пікету не було жодного судового рішення, яким би цей пікет заборонявся, як того вимагає стаття 39 Конституції. Заявник також стверджував, що його покарання суперечило статті 11 Конвенції і воно не було необхідним, оскільки пікет був мирним і не порушував громадський порядок.

16 липня 2009 року апеляційний суд Одеської області, розглядаючи справу в присутності заявника та його представника, залишив рішення суду першої інстанції без змін. В ухвалі суду містився стислий виклад фактів справи, наводилися аргументи заявника та аналіз відповідного законодавства, що співпадав з аналізом, наведеним рішенням суду першої інстанції. Щодо аргументу заявника про те, що в його покаранні не було потреби, суд зазначив, що заявника покарали не за порушення порядку проведення зібрання, а за порушення встановленого порядку його організації.

У рішенні від 14 листопада 2013 року (заява № 3276/10) ЄСПЛ зазначив, що він нещодавно детально розглядав існуюче законодавство України щодо порядку проведення мирних демонстрацій у справі ***«Вєренцов проти України»*** (*Vyerentsov v. Ukraine*, п.п. 51–57) і що Суд не вбачає жодних підстав для відходу від цих висновків і в цій справі, оскільки вона стосується тієї самої нормативно-правової бази, а сторони заявляли доводи, схожі на доводи у вищезазначеній справі ***«Вєренцов проти України»***. Відповідно, було визнано порушення статті 11 Конвенції.

Застосування стандартів статті 11 Конвенції щодо свободи мирних зібрань у практиці адміністративних судів

Питання, на які слід звернути увагу:

- тенденції національної судової практики;
- тлумачення національними судами «завчасного сповіщення»;
- тлумачення національними судами підстав виправданості втручання у право на свободу мирних зібрань («в інтересах національної або громадської безпеки»; «для запобігання заворушенням чи злочинам»; «для охорони здоров'я чи моралі»; «для захисту прав і свобод інших осіб»);
- баланс прав та інтересів: застосування принципу пропорційності у справах щодо мирних зібрань.

Як зазначав Р. Куйбіда, особливістю практики адміністративних судів у справах про встановлення обмежень у проведенні мирних зібрань є її суперечливість та непослідовність, що проявляється у застосуванні судами відмінних позицій при вирішенні цих справ[34]. Водночас, певні розбіжності у практиці судів загалом не приховують стійку тенденцію до збільшення протягом 2010–2011 років кількості позовів органів влади про заборону мирних зібрань та зменшення кількості відмов у задоволенні таких позовів[35].

Ця тенденція прослідковувалася й у 2012–2013 роках. Так, у 2012 році, за даними Центру громадянських свобод, влада через суди намагалася заборонити всього 358 мирних зібрань і майже у 90% випадків їй це вдалося. Лідерами за кількістю судових заборон стали Харківська, Київська, Миколаївська області та АР Крим. Партнерство «За свободу мирних зібрань» навіть оприлюднило список найабсурдніших рішень судів, якими було заборонено мирні акції в Україні у 2012 році[36]. Серед них:

- рішення Черкаського окружного адміністративного суду про заборону мітингу проти корупційних дій голови Черкаської ОДА, оскільки організатори мітингу не надали доказів корупції і їхня акція може завдати шкоди іміджу голови Черкаської ОДА;
- рішення Окружного адміністративного суду Києва щодо заборони мирних зібрань у центрі столиці 4–9 липня 2012 року, так званих «мовних» протестів під Українським домом, з огляду на святкування Дня незалежності США, а через це — можливою загрозою терористичних актів;

---

[34] *Куйбіда Р.* Свобода мирних зібрань в адміністративному судочинстві: загальні тенденції судової практики // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. № 89/2011. — С. 55.

[35] Свобода мирних зібрань в Україні — вимір адміністративних судів. Аналітичний огляд судової практики за 2009–2011 роки (підготували *Р. Куйбіда, М. Середа*). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravo.org.ua — С. 4.

[36] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://tvi.ua/new/2013/03/05/top_6_nayabsurdnishykh_rishen_sudiv_schodo_zaborony_myrnykh_zibran.

- два рішення Харківського окружного адміністративного суду, якими було заборонено проведення акції в одному випадку — через можливість спричинення негативної реакції та обурення інших мешканців і гостей міста, а в іншому — через загрозу спричинення пожежі в результаті використання обігрівальних приладів у зимовий період;
- два рішення Миколаївського окружного адміністративного суду, першим з яких було заборонено акцію біля прокуратури через те, що учасники мали тримати портрет прокурора вниз головою і потім викинути зображення у смітник. Суд потрактував це як учинок, не гідний моральних засад демократичного суспільства. Іншим рішенням суд заборонив акцію через намір учасників спалити портрет міського голови та начальника департаменту ЖКГ, бо це, на думку суддів, могло завдати шкоди психічному здоров'ю учасників.

Деякі витяги зі згаданих рішень наводяться далі у цьому посібнику.

2013 року окружними адміністративними судами, як свідчить моніторинг, проведений Центром політико-правових реформ, розглянуто 253 судові справи цієї категорії і прийнято 209 постанов (83%) — про заборону мирних зібрань. Пік таких рішень припав на період з 22 листопада до кінця року, коли суди прийняли 61 постанову про заборону зібрань щодо євроінтеграційного вибору України, а також протестів проти свавільних дій влади. У Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини наведено перелік заборон мирних зібрань за регіонами України із зазначенням мети зібрання, способу і строку заборони та посиланням на відповідну постанову ЄДРСР[37].

Загальна тенденція заборон мирних зібрань супроводжувалася незадовільним обґрунтуванням судових рішень, що зводилось до викладення обставин адміністративного позову (звернення органів місцевого самоврядування), цитування різноманітних нормативних положень і висновку про заборону мирного зібрання — найчастіше з огляду на те, що його проведення загрожує національній безпеці та громадському порядку, правам інших осіб і, до того ж, що організаторами було порушено вимогу щодо завчасного сповіщення.

При цьому іноді суди посилалися на статтю 11 Конвенції та практику ЄСПЛ, однак цитування таких положень не означало їх застосування. Швидше навпаки, тлумачення національного законодавства здійснюється без урахування міжнародних, зокрема конвенційних, стандартів та практики ЄСПЛ; без порівняння обставин справи, яка розглядалася в ЄСПЛ, та обставин справи, яка перебуває на розгляді; без розуміння позитивних обов'язків держави щодо гарантування права на свободу мирних зібрань і стандарту доведення в таких категоріях справ; без відображення в рішеннях обставин, які засвідчують реальну загрозу, і причин, чому є неможливим виконання обов'язку щодо реалізації цього права, і т. ін.

Розглянемо, як національні суди використовують конвенційні формулювання та чи застосовують вони їх належним чином.

[37] Див.: Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. — К., 2014. — с. 489–497.

Тлумачення поняття «завчасне сповіщення» (як елемент вимоги «встановлені законом»)

Практика ЄСПЛ щодо «завчасного сповіщення»

Країни Ради Європи мають різне законодавче регулювання мирних зібрань. В одних державах-членах Конвенції вимагається отримати дозвіл, в інших — повідомляти. Строк повідомлення також відрізняється. Наприклад, аналіз національного законодавства, що зустрічається в рішеннях ЄСПЛ, свідчить, що в Австрії цей строк — 24 години, в Угорщині — 72 години, в деяких державах він чітко не встановлений. Але в усякому випадку Суд вимагає толерантного ставлення з боку держави. Навіть якщо акція була проведена формально незаконно (без дозволу — там, де він вимагається), то це не означає, що її відразу слід розігнати.

> 90. Суд повторює, що хоч вимога влади про санкціонування мітингів і не вступає апріорі в протиріччя з духом статті 11, виходячи з необхідності підтримання громадського порядку і національної безпеки, незаконні акції, такі як проведення демонстрації без попередньо отриманої санкції, не можуть виправдовувати обмеження свободи зібрань (див. рішення у справах ***«Cisse v. France»***, заява № 51346/99, § 50, ECHR 2002-III, і ***«Oya Ataman v. Turkey»***, заява № 74552/01, §§ 37 і 39). Незважаючи на те, що дотримання правил, які регулюють публічні заходи, таких як система попередніх повідомлень, має важливе значення для спокійного проведення громадських заходів, оскільки вони дозволяють владі мінімізувати порушення дорожнього руху і вжити інших заходів безпеки, недотримання цих правил не може бути підставою для їх заборони. Зокрема, у тих випадках, коли неорганізовані демонстранти не вчиняють жодних актів насилля, Суд вимагає, щоб влада зберігала певний рівень толерантності до мирних зібрань, оскільки свобода зібрань, гарантована статтею 11 Конвенції, є невід'ємним правом (там само, § 42; див. також рішення у справах ***«Bukta and Others v. Hungary»***, заява № 25691/04, § 34, ECHR 2007-III; ***«Fáber v. Hungary»***, заява № 40721/08, § 49, від 24 липня 2012 року, і ***«Berladir and Others v. Russia»***, заява № 34202/06, § 38, від 10 липня 2012 року).
>
> Рішення у справі ***«Каспаров та інші проти Росії»*** *(Kasparov and Others v. Russia)* від 3 жовтня 2013 року, п. 90.

Саме це положення рішення ЄСПЛ призвело до повідомлень у деяких російських ЗМІ на кшталт: «Страсбург санкціонував несанкціоновані мітинги»[38]. Однак вимога толерантності до мирних зібрань, навіть якщо вони не є санкціонованими — один із конвенційних стандартів. Наприклад, ЄСПЛ визнав порушення статті 11 Конвенції у справі ***«Oya Ataman v. Turkey»***, коли несанкціоновану демонстрацію з 50 осіб розігнали через півгодини, використавши сльозогінний газ, під приводом перешкоджання дорожньому рухові. Суд зазначив, що не було доказів, що демонстранти становили небезпеку для громадського порядку і що коли мітингувальники, які намагаються привернути увагу до важливої теми, не вчиняють акти насильства, то дер-

[38] Див. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vedomosti.ru/politics/news/17109671/mozhno-vyjti-na-ploschad.

жавні органи зобов'язані демонструвати певний рівень толерантності, щоб право на свободу мирних зібрань не було позбавлене своєї сутності[39]. Однак у справі ***«Éva Molnár v. Hungary»***, коли, не отримавши дозволу, учасники двох різних демонстрацій — одна на підтримку іншої — на кілька годин заблокували весь центр Будапешта, в тому числі основний міст, який з'єднує дві частини столиці, — порушення статті 11 Судом не було визнано, бо в цій конкретній ситуації демонстранти мали достатньо часу для вираження своєї думки[40]. Також не було констатовано порушення у справі щодо сидячої демонстрації, яка тривала протягом кількох місяців, і ЄСПЛ визнав, що поліція проявила достатньо толерантності у цьому випадку.

Крім попередньо спланованих, існують спонтанні демонстрації, і в демократичній державі має бути передбачена така можливість. Не можна вимагати, щоб у сучасному світі усе було заплановано завчасно. Іноді яка-небудь новина чи подія може викликати спонтанну демонстрацію, і про це завжди треба пам'ятати. Якщо буквально аналізувати статтю 39 Конституції України, то вона спонтанних демонстрацій ніби й не передбачає. Водночас, як зазначив ЄСПЛ у рішенні у справі ***«Éva Molnár v. Hungary»***:

> 38. Суд дійшов висновку, що право проводити спонтанні демонстрації може переважити обов'язок попереднього повідомлення про мирне зібрання у певних випадках, а саме коли негайна відповідь на поточні події знаходить своє вираження у формі демонстрації. Зокрема, подібний виняток із загального правила може бути виправданий, коли відтермінування такого заходу може зробити цю відповідь вже неактуальною.
>
> 39. Однак, на думку Суду, факти цієї справи не висвітлюють якихось специфічних обставин, на які єдиною адекватною відповіддю була б негайна демонстрація. В цьому зв'язку слід зауважити, що офіційні результати виборів були публічно оголошені 4 травня 2002 року — на два місяці раніше, ніж відбулася демонстрація, і що результати виборів були встановлені об'єктивно. Суд не переконаний, що мета демонстрантів — виразити солідарність з протестувальниками на мості Ержебет — втратила б актуальність, якщо б демонстранти дотрималися правила щодо повідомлення.
>
> 40. Більше того, Суд зауважує, що на момент подій в Угорщині не вимагався дозвіл на проведення публічних демонстрацій, однак вимагалося повідомити поліцію за 72 години до події. Якщо поліція вирішить заборонити демонстрацію, організація може протягом 3 днів звернутися до суду щодо перегляду цього рішення. Отже, Суд вважає достатніми процедурні гарантії щодо попередження необґрунтованих обмежень свободи мирних зібрань.
>
> 41. Більше того, Суд зауважує, що оспорювані події, започатковані незаконною демонстрацією (див. пункти 10 і 14 рішення), заблокували головний міст у центрі Будапешта. Безвідносно до того, чи відповідна демонстрація на площі Коссут включала частково чи повністю тих самих учасників, задекларованою метою останнього зібрання, в якому брала участь заявниця, була підтримка осіб, що проводили незаконну демонстрацію на мості Ержебет. Поєднання цих заходів призвело до настільки очевидних заворушень, що не можна стверджувати, що рішення поліції розігнати зібрання суперечило завданням і цілям статті 11 Конвенції […].

---

[39] Рішення у справі *«Oya Ataman v. Turkey»* від 5 грудня 2006 року, заява № 74552/01, п.п. 41–42.

[40] Рішення у справі *«Éva Molnár v. Hungary»* від 7 жовтня 2008 року, заява № 10346/05, п.п. 42–46.

Таким чином, необхідність повідомлення чи одержання дозволу на проведення демонстрації чи мітингу сама по собі не порушує статтю 11 Конвенції, якщо лише така вимога зі сторони держави не має на меті перешкодити мирному зібранню. Однак у демократичному суспільстві можуть виникати і спонтанні забрання, тому неотримання дозволу чи неповідомлення завчасно саме по собі не має викликати розгону зібрання, якщо учасники не вдаються до насильства. У такому випадку держава має проявляти толерантність. Водночас, при наявності вимоги сповіщення важливо розуміти основні критерії «завчасного» повідомлення та розрізняти повідомлювальний і дозвільний режими регулювання мирних зібрань.

У вже згадуваній справі ***«Татар і Фабер проти Угорщини»***[41], кваліфікуючи інтерактивне вираження поглядів двох заявників як зібрання, влада Угорщини застосувала закон про зібрання, що зобов'язує повідомляти про проведення заходу заздалегідь. Хоча таке повідомлення і може бути виправданим в деяких ситуаціях, щоб дозволити владі належним чином координувати й регулювати проведення зібрання, в цій справі такої необхідності не було, оскільки ніщо не вказувало на те, що громадський порядок чи права інших осіб були порушені. Підхід національних органів влади до трактування поняття «зібрання» не виправдовує використання правила про завчасне сповіщення, і застосування цього правила до того, що, найімовірніше, було вираженням поглядів, може потягнути за собою небажаний охолоджувальний ефект, несумісний з вільним поширенням ідей, гарантованих статтею 10 Конвенції.

1. Завдання для роботи в малих групах

Проаналізуйте рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання та Керівні принципи ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань (2007).

Сформулюйте ознаки «завчасного сповіщення/повідомлення».

Сформулюйте відмінності повідомлювального та дозвільного режимів.

Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання

Конституційний Суд України вирішив:

1. Положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного про-

[41] Рішення у справі *«Татар і Фабер проти Угорщини» (Tatár and Fáber v. Hungary)* від 12 червня 2012 року, заяви №№ 26005/08 та 26160/08.

ведення 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, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання...

Керівні принципи ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань (2007) у відповідній частині передбачають таке:

Розділ А

Процесуальні питання

1. Завчасне повідомлення. Законодавчі положення щодо завчасного повідомлення мають передбачити вимогу повідомлення про наміри, а не заяви про надання дозволу на проведення зібрання. Процес повідомлення не має бути обтяжливим або бюрократизованим. Строк подання повідомлення не повинен бути надто тривалим, але має передбачати адекватний час до заявленої дати проведення зібрання для того, щоб відповідні державні органи мали можливість зпланувати та підготуватись до заходу, або для забезпечення можливості завершити розгляд термінової апеляції до будь-якого трибуналу або суду в разі оспорювання законності будь-якого з накладених обмежень. Якщо органи влади не висувають одразу жодних заперечень щодо повідомлення, то організаторам публічного зібрання слід надати можливість провести заявлений захід відповідно до вказаних у повідомленні умов та без будь-яких обмежень.

Розділ В. Пояснювальна записка

4. Процесуальні питання

[...]

Завчасне повідомлення

91. Практика, коли регуляторний орган вимагає завчасного письмового повідомлення про проведення публічних зібрань, є загальноприйнятою. Така вимога є виправданою з огляду на позитивний обов'язок держави щодо створення необхідних умов для сприяння реалізації свободи зібрань та охорони громадського порядку, громадської безпеки та захисту прав і свобод інших осіб. Комітет ООН з прав людини постановляв, що, хоча вимога завчасного повідомлення de facto становить обмеження свободи зібрань, вона відповідає положенням про допустимі обмеження, передбаченим статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Європейська комісія з прав людини у справі «Об'єднання жителів Юри» (1979 рік) також дійшла висновку про те, що «така процедура відповідає вимогам пункту 1 статті 11 лише у тому випадку, якщо вона сприяє тому, щоб органи влади могли забезпечити мирний характер зібрання, оскільки така не становить втручання у реалізацію цього права».

92. Процес повідомлення не повинен бути обтяжливим або бюрократизованим, оскільки це поставить під загрозу право на свободу зібрань, відлякуючи тих, хто бажав би провести зібрання. Крім того, не слід вимагати, щоб демонстранти, які здійснюють акцію протесту в індивідуальному порядку, надсилали органам влади

завчасні повідомлення про намір провести демонстрацію. У разі, якщо до особи, яка проводить індивідуальну акцію, приєднується інша особа або особи, такий захід слід розглядати як стихійне зібрання...

93. Термін завчасного повідомлення 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 зпланувати та підготуватись до заходу (залучати працівників поліції, обладнання тощо), а також для того, щоб регуляторний орган міг надати офіційну відповідь на повідомлення або подати термінову апеляцію до будь-якого трибуналу або суду в разі оспорювання в суді законності будь-якого з накладених обмежень.

94. Посадова особа, яка отримує повідомлення, повинна видати письмове підтвердження про його отримання, що недвозначно підтверджує те, що організатори зібрання дотримались відповідних вимог, які висуваються до повідомлень. Повідомлення слід також невідкладно передати до усіх державних органів, що беруть участь у процесі регулювання, включно з відповідними правоохоронними органами.

95. Законодавчі положення щодо завчасного повідомлення мають передбачати лише вимогу подання повідомлення про наміри провести зібрання, а не заяви про надання дозволу на його проведення. Хоча в деяких правових системах це передбачено законом, положення, що передбачають отримання дозволу, недостатньою мірою враховують важливість як основоположного права на свободу зібрання, так і відповідного принципу, що будь-які дії, які не є предметом законодавчого регулювання, слід вважати законними. Тим країнам, в яких для проведення зібрання потрібно отримати дозвіл, рекомендується змінити національне законодавство таким чином, щоб воно передбачало лише надання завчасного повідомлення. Показово, що у низці країн дозвільний порядок було визнано неконституційним. Будь-яка процедура отримання дозволу повинна містити чітко передбачені законом критерії надання дозволу. Крім того, ці критерії слід обмежити лише такими вимогами, як час, місце та порядок проведення зібрання; у них не потрібно передбачати можливість регулювання ідейного змісту зібрання.

96. Якщо державні органи не надають швидкої відповіді на повідомлення, організатори публічного зібрання можуть продовжувати заплановану діяльність відповідно до умов, вказаних у повідомленні, без жодного обмеження. Навіть у тих країнах, де все ще передбачається дозвільна, а не сповіщувальна процедура, дозвіл слід вважати наданим, якщо протягом розумного періоду часу не надійшло жодної відповіді.

На своєму 64-ому пленарному засіданні (21–22 жовтня 2005 року) Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) ухвалила висновок щодо тлумачення Керівних принципів ОБСЄ/БДІПЛ стосовно розробки законів щодо свободи зібрань у розрізі регулювання громадських зібрань, включно з вимогою завчасного повідомлення про демонстрації у громадських місцях:

29. Запровадження процедури завчасного повідомлення про мирні зібрання не обов'язково призводить до порушення цього права. Насправді, у кількох євро-

> пейських країнах такі режими існують. Як правило, потреба у завчасному повідомленні постає стосовно деяких мітингів або зібрань, наприклад, коли похід планується провести на автомагістралі або коли статичне зібрання планується провести у громадському місці, що вимагає від поліції або інших органів забезпечення можливості для його проведення, а не використання повноважень, які вони можуть мати у встановленому порядку (наприклад, регулювати дорожній рух), для того, щоб завадити заходу.

Венеціанська комісія також наголосила на тому, що процедура завчасного повідомлення не повинна бути такою, що зводить нанівець наміри організаторів провести мирну демонстрацію, а отже, не повинна опосередковано обмежувати їхні права.

Національна судова практика щодо «завчасного сповіщення»

Як відомо, «завчасне сповіщення», відповідно до рішення КСУ від 19 квітня 2001 року, є предметом законодавчого регулювання, однак відповідного закону парламент не прийняв, хоча це й передбачено статтею 92 Конституції України.

Відтак, суди й досі тлумачать термін «завчасно» з використанням Указу 1988 року або локальних нормативних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування, більшість з яких передбачають 10-денний термін повідомлення.

Наприклад, у справі ***«Шмушкович проти України»*** Уряд України стверджував, що Указ 1988 року був чинним.

> 33. Уряд погодився з тим, що формально не існує закону, що регулює взаємовідносини з приводу свободи зібрання, але стверджував, що Указ 1988 року був чинним і Конституційний Суд України не оголошував його нечинним. Він стверджував, що порядок, встановлений Указом 1988 року, був достатньою мірою передбачуваним і точним та що національні суди усіх рівнів у справі заявника визнали застосовність цього указу.

Водночас, у Довідці Вищого адміністративного суду України щодо вивчення й узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства та під час розгляду та вирішення впродовж 2010–2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо), датованій квітнем 2012 року, зазначається[42]:

> ... У судовій практиці під час вирішення справ щодо обмеження права на мирні зібрання мають місце випадки застосування Порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, встановленого Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР». Такий підхід судів є помилковим.

[42] Цитата з Довідки наводиться з рішення ЄСПЛ у справі *«Вєренцов проти України» (Vyerentsov v. Ukriane)*, п. 33.

> Оскільки норми цього Указу встановлюють дозвільний (реєстраційний) порядок проведення мирних зібрань і надають право органам влади та місцевого самоврядування заборонити їх проведення, у той час як норми Конституції України передбачають повідомний порядок проведення зібрань (шляхом сповіщення органів влади) та надають повноваження заборонити проведення мирного зібрання тільки суду, зазначений акт не підлягає застосуванню судами під час вирішення судами справ...

В окремій думці до рішення у справі ***«Шмушкович проти України»*** суддя *ad hoc* Станіслав Шевчук зазначив, що основна проблема мирних зібрань в Україні полягає не у відсутності відповідного закону, а у спотвореній судовій практиці застосування деякими судами нижчих інстанцій частини радянського законодавства замість відповідного положення Конституції України[43], і що позиція Вищого адміністративного суду України, висловлена як у вищенаведеній довідці, так і в Постанові Пленуму 2012 року[44], а також у рішенні Конституційного Суду України 2001 року, роз'яснює, що серед судів вищих інстанцій України існує загальний консенсус щодо того, що Указ 1988 року є незастосовним. Невідповідність у внутрішній практиці судів нижчих інстанцій є проблемою, яка має бути вирішена судами вищих інстанцій; це у демократичному суспільстві є їхньою природною функцією. Але таких невідповідностей недостатньо для того, щоб дійти висновку, що Указ 1988 року є чинним законом в Україні.

Однак практика судів свідчить, що навіть після роз'яснення ВАСУ адміністративні суди продовжують використовувати Указ 1988 року. Наведемо низку прикладів.

ПРИКЛАД 1

Донецький окружний адміністративний суд

П О С Т А Н О В А[45]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

28 жовтня 2012 р. **12 год. 30 хв.** **Справа № 2а/0570/14474/20**

приміщення суду за адресою: 83052, м. Донецьк, вул. 50 Гвардійської дивізії, 17

[Витяг]

Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з частиною другою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань.

[43] Рішення ЄСПЛ у справі *«Шмушкович проти України» (Shmushkovych v. Ukraine)* від 14 листопада 2013 року, заява № 3276/10.

[44] Постанова № 6 Пленуму Вищого адміністративного суду України щодо застосування адміністративними судами законодавства під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання від 21 травня 2012 року.

[45] Повністю з текстом цієї та інших постанов, використаних у цьому посібнику, можна ознайомитися в Єдиному державному реєстрі судових рішень.
Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26774419.

Враховуючи викладене, організація та порядок проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій мають здійснюватися з урахуванням зазначених вище правових норм та Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4-рп (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання).

Крім того, відповідно до п. 1-2 Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28.07.1988 року, який підлягає застосуванню відповідно до приписів Постанови Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства СРСР» від 12.09.1991 року № 1545-XII, ст. 1 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, п. 6 Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01.11.1996 року № 9, про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації робиться заява у виконавчий комітет відповідної місцевої Ради народних депутатів.

Заява про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації подається в письмовій формі не пізніш як за десять днів до намічуваної дати їх проведення. В заяві зазначаються мета, форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку і закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвища, імена, по батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання і роботи (навчання), дата подачі заяви.

Збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації проводяться відповідно до цілей, зазначених у заяві, а також у визначені строки і в обумовленому місці.

Суд зазначає, що відповідачі завчасно не сповістили органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення запланованих заходів.

Так, повідомлення від 26.10.2012 року Донецької обласної організації Політичної партії «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка» було отримано позивачем тільки 26.10.2012 року, коли початок проведення заходів запланований відповідачем 1 на 28.10.2012 року.

Повідомлення від 26.10.2012 року Донецької обласної організації Партії регіонів було отримано позивачем тільки 26.10.2012 року, коли початок проведення заходів запланований відповідачем 2 на 28.10.2012 року.

Повідомлення від 26.10.2012 року Донецької обласної організації Української спілки ветеранів Афганістану (воїнів-інтернаціоналістів) було отримано позивачем тільки 26.10.2012 року, коли початок проведення заходів запланований відповідачем 3 на 28.10.2012 року.

Повідомлення від 26.10.2012 року Донецької обласної організації ветеранів було отримано позивачем тільки 26.10.2012 року, коли початок проведення заходів запланований відповідачем 4 на 28.10.2012 року.

З наведеного виходить, що незавчасне повідомлення позивача про проведення громадських заходів унеможливлює забезпечення органами виконавчої влади чи місцевого самоврядування безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей, тобто перешкоджає органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування у такі стислі строки вжити заходів щодо забезпечення безпеки проведення таких заходів та громадського порядку.

Таким чином, організаторами проведення масових заходів не були виконані всі необхідні та істотні умови для проведення таких масових заходів.

Інший приклад дуже показовий — Колегія суддів Вищого адміністративного суду України (далі — ВАСУ) ухвалою від 23 вересня 2014 року, розглянувши у попередньому судовому засіданні справу за касаційною скаргою громадської організації «Конгрес українців Севастополя» на постанову Окружного адміністративного суду м. Севастополя від 23 серпня 2011 року та ухвалу Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 10 жовтня 2011 року, відхилила цю касаційну скаргу з огляду на те, що не може бути скасоване правильне і справедливе рішення суду з одних лише формальних міркувань. При цьому ВАСУ процитував статтю 11 Конвенції, статтю 39 Конституції України та відоме Рішення КСУ від 19 квітня 2001 року № 4-рп, однак «завчасне сповіщення» розглядав у світлі Указу 1988 року.

ПРИКЛАД 2

ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ

У Х В А Л А[46]

І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

23 вересня 2014 року **м. Київ** **К/9991/70849/11**

[Витяг]

У серпні 2011 року Гагарінська районна державна адміністрація м. Севастополя (далі РДА) звернулась із позовом до Громадської організації «Конгрес українців Севастополя» (далі — Громадська організація) про обмеження права на мирні зібрання. В обґрунтування позовних вимог зазначала, що звернення відповідача про проведення заходів на площі навколо пам'ятника Т. Г. Шевченка з нагоди 20-ої річниці незалежності України об 11 годині 24 серпня 2011 року співпадає з державним святом — Днем Незалежності України, на яке заплановані загальноміські культурно-масові заходи з 10 до 14 години. Тому враховуючи орієнтовну кількість присутніх осіб (учасників заходу) та можливість їх територіального розміщення на місцевості, з метою запобігання порушення громадського порядку, захисту здоров'я населення, прав та свобод громадян тощо та в інтересах національної безпеки, позивач вважає, що масовий захід Громадської організації має бути обмежений.

Постановою Окружного адміністративного суду міста Севастополь від 23 серпня 2011 року, залишеною без змін ухвалою Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 10 жовтня 2011 року позовні вимоги задоволено.

У касаційній скарзі відповідач, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального і порушення норм процесуального права, просить їхнє рішення скасувати та відмовити у позові.

Заслухавши доповідача, перевіривши доводи касаційної скарги, матеріали справи колегія суддів, в межах статті 220 Кодексу адміністративного судочинства України, дійшла висновку про відхилення скарги з таких підстав.

[…]

[46] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/40884649.

Відповідно до пункту 2 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-XI «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» заява про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації подається в письмовій формі не пізніш як за десять днів до намічуваної дати їх проведення. В заяві зазначаються мета, форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку і закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвища, імена, по батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання і роботи (навчання), дата подачі заяви.

Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з частиною 2 статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань.

[…]

Суди встановили, що запланований Громадською організацією мирний захід співпадає з масовими загальноміськими святковими заходами з нагоди державного свята Дня Незалежності України 24 серпня 2011 року. При цьому, в рамках цих заходів також запланований ряд розважальних та урочистих програм за участю великої кількості учасників та громадян.

Тому суди правильно виходили з того, що відповідач звернувся до позивача із заявою про намір проведення вказаних заходів 23 серпня 2011 року, тобто за одну добу до святкування Дня Незалежності, що позбавляє можливості здійснити усі необхідні заходи охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю в рамках спірного зібрання Громадської організації, що суперечить пункту 2 частини 1 статті 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Таким чином, суди попередніх інстанцій дійшли обґрунтованого висновку щодо задоволення позовних вимог, їхні рішення відповідають дійсним обставинам справи, нормам матеріального і процесуального права, доводи касаційної скарги висновків судів не спростовують, такі ґрунтуються на помилковому трактуванні правових норм, а тому підстав для скасування судових рішень колегія суддів не вбачає.

Незважаючи на те, що після рішення ЄСПЛ у справі ***«Вєренцов проти України»*** усі питання щодо Указу 1988 року, здавалося, мали б бути зняті, такі очікування, як виявилося, були передчасно оптимістичними.

Окрім Указу 1988 року, вирішуючи справи щодо обмежень у проведенні мирних зібрань, суди, окрім статті 39 Конституції України, Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4рп/2001 у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання та статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України, що визначає особливості процесуального порядку розгляду таких справ у суді, доволі часто використовували акти органів місцевого самоврядування, що регулюють порядок реалізації права на мирні зібрання, якщо вони прийняті у відповідному населеному пункті. Дуже часто цими актами встановлювалися конкретні місця для проведення заходів або строки сповіщення всупереч тому, що це має бути, по-перше, предметом законодавчого регулювання, а по-друге, законом мають встановлюватися підстави втручання у право, тобто підстави обмеження, а не можливості реалізації права. Відтак — відсутність закону унеможливлює втручання «відповідно до закону», тобто унеможливлює законне обмеження права, а не його реалізацію.

Показовими прикладами використання актів органів місцевого самоврядування є постанови окружних адміністративних судів, якими заборонялося проведення мирних зібрань під час протестів у листопаді 2013 — лютому 2014 року.

2. Завдання для роботи в малих групах

Ознайомтеся з рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва (приклад 3 — постанова від 30 листопада 2013 року у справі № 826/19020/13-а)[47].

Проаналізуйте висновок суду щодо завчасного сповіщення в світлі Керівних принципів ОБСЄ щодо свободи мирних зібрань (2007) та практики ЄСПЛ.

Яке рішення ЄСПЛ могло бути використане як джерело права у цій справі? Обґрунтуйте свій вибір.

ПРИКЛАД 3

ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД міста КИЄВА

01601, м. Київ, вул. Командарма Каменєва 8, корпус 1

П О С Т А Н О В А[48]

І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

30 листопада 2013 року **23:55** **№ 826/19020/13-а**

[Витяг]

[…]

Крім того, суд приймає до уваги посилання Позивача про недотримання чинного законодавства щодо завчасного повідомлення про проведення мирної акції з огляду на наступне.

Так, відповідно до положення Порядку організації та проведення в м. Києві недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, затвердженого рішенням Київської міської ради № 317/418 від 24.06.1999 р., організаторами не пізніше ніж за 10 днів до проведення подається письмове повідомлення до виконавчого органу Київської міської ради.

Суд приймає до уваги, що вказаний Порядок організації та проведення в м. Києві недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, затверджений рішенням Київської міської ради № 317/418 від 24.06.1999 р., є діючим та не скасований.

Водночас, рішенням Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19.04.2001 року вказано, що строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки прове-

[47] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/35641960.

[48] Там само.

дення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з ч. 2 ст. 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань. Відтак суд першої інстанції дійшов висновку, що учасники акції, не дотримавшись рішення про дозвіл на проведення акції від органа місцевого самоврядування, на момент подання заяви до Алуштинської міського ради вже проводили акцію.

Сенс сповіщення державних органів про проведення масових заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення, полягає не у проханні «дозволу» на їх проведення, як це іноді інтерпретується самими ж уповноваженими органами, а у наданні можливості відповідним державним органам вжити заходів щодо забезпечення правопорядку та захисту інтересів інших осіб у разі проведення контрзаходів особами, які мають протилежні погляди. Тобто якщо організатори мирних зібрань не виконали свого конституційного обов'язку щодо сповіщення уповноважених органів про проведення цих заходів заздалегідь, то у разі, скажімо, їх побиття контрдемонстрантами вони не матимуть правових підстав дорікнути державі у невиконанні її обов'язку щодо забезпечення безпеки осіб під час цього заходу. Таке тлумачення випливає як з рішень ЄСПЛ щодо застосування ст. 11 Конвенції, зокрема у справі «Платформа "Лікарі за життя" проти Австрії», так і з рішення Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання, що «тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого ст. 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій.

Нехтування обов'язком завчасного сповіщення унеможливлює ефективне застосування гарантій реалізації цього права, проте не може нівелювати саме право на мирні зібрання.

Таким чином, суд погоджується з посиланням Позивача, що Відповідачами було подано повідомлення про проведення масових заходів з порушенням Порядку організації та проведення в м. Києві недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, затвердженого рішенням Київської міської ради № 317/418 від 24.06.1999 р., а саме ненаправлення повідомлення про мирні зібрання в 10-денний строк.

Крім того, суд звертає увагу, що відповідно до ч. 1 Порядку організації та проведення в м. Києві недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, затвердженого рішенням Київської міської ради № 317/418 від 24.06.1999 р., передбачається, що у повідомленні зазначається мета, форма, місце проведення заходу, маршрут проходження, час його початку та закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвище, ім'я організаторів, місце їх проживання, номер контактного телефону, дата подачі повідомлення, необхідність (чи відсутність такої) використання звукопідсилюючої апаратури. Повідомлення підписується організаторами заходів.

Однак, як вбачається з матеріалів справи, повідомлення про проведення мирної ненасильницької акції протесту від ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3, ОСОБА_4 не містить підпису організаторів.

Таким чином, ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3 та ОСОБА_4 не дотримано Порядку організації та проведення в м. Києві недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, затвердженого рішенням Київської міської ради № 317/418 від 24.06.1999 р.

Таким чином, виходячи із системного аналізу викладених положень та обставин, суд прийшов до висновку, що позов Київської міської державної адміністрації про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання є обґрунтованим та таким, що підлягає задоволенню повністю.

Згідно з ч. 5 ст. 182, п. 6 ч. 1 ст. 256 КАС України, суд задовольняє вимоги Позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.

Відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Частиною 1 ст. 9 КАС України встановлено, що суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів (ст. 69 КАС України).

Частиною 1 ст. 71 КАС України встановлено, що кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених ст. 72 цього Кодексу.

Статтею 159 КАС України встановлено, що судове рішення має бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, яке ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні.

З огляду на викладене, суд приходить до висновку, що позов подано в інтересах національної безпеки та громадського порядку, та відтак позовні вимоги КМДА про обмеження права на мирні зібрання є обґрунтованими та підлягають задоволенню.

Керуючись ст.ст. 7–11, 69–71, 86, 128, 158–163, 167, 182, 256 КАС України, суд —

ПОСТАНОВИВ:

1. Адміністративний позов Київської міської державної адміністрації до Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» Київська міська організація політичної партії, ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3, ОСОБА_4, Депутатської фракції Політична партія «УДАР» (Український Демократичний Альянс за Реформи» Віталія Кличка») задовольнити.

2. Встановити обмеження права на мирні зібрання (пікетування, пішої ходи, демонстрацій, мітингів, зборів) шляхом заборони: Всеукраїнському об'єднанню «Батьківщина» Київська

міська організація політичної партії (згідно із заявою від 30.11.2013 р. № 249/ов, від 30.11.2013 р. № 250/ов, від 30.11.2013 р. № 251/ов); ОСОБА_1, ОСОБА_2, ОСОБА_3, ОСОБА_4, Депутатській фракції Політична партія «УДАР» («Український Демократичний Альянс за Реформи» Віталія Кличка) (згідно із заявою від 30.11.2013 р.); іншим суб'єктам, які реалізують право на мирні зібрання, проведення заходів з 01.12.2013 р. по 07.12.2013 р. у м. Києві по вул. Банковій, вул. Грушевського, вул. Богомольця, на Європейській площі, Майдані Незалежності, у парку «Хрещатий».

Ця постанова є яскравим прикладом використання в рішенні суду посилань на положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод чи рішення ЄСПЛ при нехтуванні конвенційними стандартами, іншими словами — застосування Конвенції та практики ЄСПЛ як прикриття для обґрунтування обмеження прав, що нею гарантуються.

Звертає на себе увагу не лише посилання суду на статтю 11 Конвенції, але й дещо раніше у рішенні, акцентування на тому, що «ст. 11 Конвенції є взаємопов'язаною зі ст. 17 Конвенції, яка забороняє зловживання правами, тобто мітингувальники не можуть покладатися на права, передбачені ст. 11, з метою нанесення шкоди гарантованим Конвенцією правам інших осіб». Суд узяв до уваги посилання КМДА про «недотримання чинного законодавства щодо завчасного повідомлення про проведення мирної акції», а саме Порядку організації та проведення в м. Києві недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, затвердженого рішенням Київської міської ради № 317/418 від 24.06.1999 року, відповідно до якого організаторами не пізніше ніж за 10 днів до проведення подається письмове повідомлення до виконавчого органу Київської міської ради.

Таким чином, де-факто основним джерелом права, яким суд обґрунтував своє рішення, стала не стаття 39 Конституції України, стаття 11 Конвенції чи практика ЄСПЛ, а Порядок, затверджений рішенням Київської міської ради № 317/418 від 24.06.1999 року, який фактично для суду мав вищу юридичну силу, аніж конституційно гарантовані права та міжнародні зобов'язання, порушення яких на час винесення цієї постанови вже були визнані ЄСПЛ як системна проблема в рішенні у справі ***«Вєренцов проти України».***

При цьому, однак, Окружний адміністративний суд міста Києва у постанові процитував як статтю 11 Конвенції, так і рішення ЄСПЛ у справі ***«Платформа "Лікарі за життя" проти Австрії»*** та рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19.04.2001 року у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання. Суд констатує, що «тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій», і навіть відтворює конвенційний стандарт, що «нехтування обов'язком завчасного сповіщення не може нівелювати саме право на мирні зібрання».

Однак недотримання Порядку організації та проведення в м. Києві недержавних масових громадських заходів політичного, релігійного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного та іншого характеру, затвердженого рішенням Київської міської ради № 317/418 від 24.06.1999 року, переважило в системному аналізі «викладених положень та обставин»,

і суд дійшов висновку про те, що «обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання є обґрунтованим та таким, що підлягає задоволенню повністю».

Окрім того, у цій справі суд навів посилання на статтю 6 Конвенції, яка гарантує право на справедливий судовий розгляд, яке супроводжувалося згадуванням 13 рішень ЄСПЛ у справах щодо України, які, на думку суду, стосувалися розумного строку вирішення справи. «Діапазон» рішень охоплює, наприклад, рішення у справі ***«Ізметов проти України»*** від 15 вересня 2011 року (заява № 23136/04), у якому констатовано порушення статті 3 Конвенції через принизливі для заявника умови його тримання під вартою з огляду на переповненість камер, відсутність санітарних умов та можливості прогулянок на свіжому повітрі; порушення пункту 3 статті 5 Конвенції через надмірну тривалість (5 років і 3 місяці) досудового тримання під вартою заявника, який не мав до цього судимості та обвинувачувався тільки за одним епізодом розбійного нападу; порушення статті 6 Конвенції стосовно надмірної тривалості кримінального провадження у справі заявника; рішення у справі ***«ТОВ "ФПК 'Гросс'" проти України»*** від 16 лютого 2012 року (заява № 18608/05), де визнано порушення п. 1 ст. 6 Конвенції з огляду на тривалість провадження у справі (близько десяти років і трьох місяців у судах чотирьох інстанцій)[49] та низку інших.

Вочевидь, посилання на ці рішення ЄСПЛ, які жодним чином не стосуються права на мирні зібрання чи розгляду судових спорів щодо реалізації такого права і відповідно до яких, на думку суду, як зазначено у постанові, «суду потрібно дотримуватись розумного строку для судового провадження», виправдовувало розгляд адміністративного позову Київської міської державної адміністрації (КМДА) о 21 годині та винесення рішення о 23.55.

Ця справа — одна з небагатьох справ стосовно обмеження права на мирні зібрання, яка була розглянута як апеляційною, так і касаційною інстанціями.

3. Завдання для роботи в малих групах

Ознайомтеся з рішенням Вищого адміністративного суду України (приклад 4 — постанова від 17 квітня 2014 року у справі № К/800/9524/14[50]).

Як ВАСУ оцінив висновки суду 1-ї інстанції щодо завчасного повідомлення?

[49] З викладом цих рішень ЄСПЛ можна ознайомитися на сайті Мін'юсту http://www.minjust.gov.ua/34537.

[50] 17 квітня 2014 року ВАСУ постановив три ідентичні постанови, які відрізняються лише номерами касаційного провадження: К/800/9524/14 — див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/38499886; К/800/10127/14 — див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/38499878 та К/800/6935/14 — див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/38499985. У цьому додатку наводиться текст лише першої з них.

ПРИКЛАД 4

ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ

П О С Т А Н О В А
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

17 квітня 2014 р. **м. Київ** **К/800/9524/14**

[Витяг]

Суд першої інстанції обґрунтовував задоволення позовних вимог положеннями Порядку щодо необхідності завчасного (за 10 днів) сповіщення державних органів про проведення мирних зібрань та обов'язкової наявності у повідомленні підписів усіх організаторів зібрань, однак не врахував, що такий Порядок встановлює додаткові обмеження права на мирні зібрання, що суперечить Конституції України та вимогам Конвенції.

При цьому суд апеляційної інстанції не скасував вказані помилкові висновки суду першої інстанції, хоча визнав, що заборона мирних зібрань не заснована на законі.

Що ж до вимоги завчасного сповіщення, то судами попередніх інстанцій не враховано рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про масові зібрання від 19 квітня 2001 року № 4-рп/2001 (справа № 1-30/2001).

Крім того, в п. 54 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Вєренцов проти України» (2013), зазначено, що процедури, запроваджені місцевими органами влади для регулювання організації та проведення недержавних масових громадських заходів у їхніх конкретних регіонах, не забезпечують достатніх правових підстав за відсутності загального акта парламенту, на основі якого можна було б розробляти документи місцевих органів влади.

Тлумачення національними судами «легітимної мети» виправданості втручання у право на свободу мирних зібрань, передбаченої частиною 2 статті 11 Конвенції

«Національна або громадська безпека»

Міжнародні стандарти передбачають вузьке тлумачення таких понять, як «громадський порядок» чи «національна безпека» та подібних (які можуть бути легітимною метою обмеження) відповідно до *Сіракузьких принципів тлумачення обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права* чи *Керівних принципів зі свободи мирних зібрань Бюро з демократичних інституцій і прав людини ОБСЄ.*

Натомість, як свідчить аналіз національної судової практики, суди використовують визначення національної безпеки зі статті 1 Закону України «Про основи національної безпеки України», відповідно до якого національна безпека — це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам[51], хоча, як зауважив Р. Куйбіда, це визначення є надто розмите і непридатне для розуміння статті 39 Конституції України, зміст якої власне й сформульовано на основі міжнародних документів[52].

Доволі показовою є така ситуація: особа звертається до КМДА з повідомленням про проведення нею акції біля Адміністрації Президента з метою висловлення протесту щодо порушення конституційних прав матері та малолітньої дитини-інваліда, а в результаті суд за позовом КМДА забороняє загалом проведення мирних зібрань у певному місці в інтересах національної безпеки та «з метою забезпечення правопорядку, запобігання вчиненню злочинів, правопорушень, для охорони здоров'я населення, захисту прав і свобод мешканців міста Києва, забезпечення нормального функціонування державної установи».

ПРИКЛАД 5

ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД міста КИЄВА
01601, м. Київ, вул. Командарма Каменєва 8, корпус 1

П О С Т А Н О В А[53]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

13 червня 2013 року **м. Київ** **№ 826/9127/13-а**

[Витяг]

Позивач — Київська міська державна адміністрація — звернувся з позовом до ОСОБА_1, ОСОБА_2 про встановлення обмеження права на мирні зібрання (пікетування, пішої ходи, демонстрацій, мітингів, зборів та іншого) шляхом заборони ОСОБА_1, ОСОБА_2 та іншим суб'єктам, які реалізують право на мирні зібрання, проведення заходів та встановлення малих архітектурних форм у вигляді наметів, кіосків, навісів у тому числі тимчасових та пересувних, а також використання гучномовців з 14 червня 2013 року по 31 грудня 2013 року у м. Києві по вулицях Лютеранській і Банковій.

В обґрунтування позовних вимог позивач зазначає, що до Київської міської державної адміністрації надійшло повідомлення від громадянки ОСОБА_1 про проведення заходів у м. Києві по вулиці Лютеранській з 04.06.2013 та безстроково. Мета акції — висловлення протесту щодо порушення конституційних прав матері та малолітньої дитини-інваліда.

[51] Див., напр.: [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/11966255.

[52] Свобода мирних зібрань в Україні — вимір адміністративних судів. Аналітичний огляд судової практики за 2009–2011 роки (підготували *Р. Куйбіда*, *М. Середа*).

[53] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/31870298.

Помічником судді 13.06.2013 р., відповідно до вимог п. 3 ст. 182 КАС України на підставі ст. 38 КАС України, про розгляд справи повідомлено сторони за допомогою телефонограм (докази належного повідомлення сторін містяться в матеріалах справи).

З метою забезпечення прав і свобод громадян та у відповідності до ст. 39 Конституції України позивач просить встановити обмеження права на проведення акції протесту.

Від представника позивача надійшло клопотання про розгляд справи за відсутності позивача.

Відповідачі ОСОБА_1, ОСОБА_2 письмових заперечень по суті позовних вимог суду не надали, в судове засідання не прибули, хоча були належним чином повідомлені про час, дату та місце судового розгляду справи.

Третя особа без самостійних вимог на предмет спору — Головне управління Міністерства внутрішніх справ України у м. Києві — також явку уповноваженого представника в судове засідання не забезпечила, хоча була належним чином повідомлена про час, дату та місце судового розгляду справи.

Відповідно до ч. 6 ст. 128 Кодексу адміністративного судочинства України, якщо немає перешкод для розгляду справи у судовому засіданні, але прибули не всі особи, які беруть участь у справі, хоча й були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, суд має право розглянути справу в письмовому провадженні у разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта.

У зв'язку з неявкою відповідачів та третьої особи без самостійних вимог на предмет спору, належним чином повідомлених про час, дату та місце судового розгляду справи, оскільки позивач клопотав про розгляд справи без його участі, суд ухвалив про вирішення справи у письмовому провадженні.

Розглянувши подані сторонами документи і матеріали справи, всебічно і повно з'ясувавши всі фактичні обставини, на яких ґрунтується позов, об'єктивно оцінивши докази, які мають юридичне значення для розгляду справи і вирішення спору по суті, Окружний адміністративний суд м. Києва, —

ВСТАНОВИВ:

Як вбачається з матеріалів справи, 14.01.2013 р. ОСОБА_2 звернулась до Голови Київської міської державної адміністрації з повідомленням про продовження з 15.01.2013 р. 09:00 по вул. Лютеранській та вул. Банковій безстрокової мирної акції з голодуванням та застосуванням плакатів і рупорів, кількість учасників акції — 50 осіб. Мета акції — звернення уваги Президента України на порушення його підлеглими конституційних прав людини та громадянина.

Також судом встановлено, що 04.06.2013 р. ОСОБА_1 звернулась до Голови Київської міської державної адміністрації з повідомленням про проведення безстрокового голодування біля будівлі Адміністрації Президента України по вул. Лютеранській з 04.06.2013 р. 10:00. Мета акції — поновлення порушених прав матері та дитини.

Згідно з частиною першою статті 182 КАС України органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо).

Частиною 2 ст. 182 КАС України передбачено, що позовна заява, яка надійшла в день проведення заходів, визначених частиною першою цієї статті, або після цього, залишається без розгляду.

Згідно зі штемпелем вхідної документації Окружного адміністративного суду м. Києва позивач звернувся з позовом 12.06.2013 р., тобто позов про обмеження права на мирні зібрання подано до суду після початку їх проведення.

Проте, хоча позов про обмеження реалізації права на мирні зібрання щодо заявлених організаторами заходів подано протягом кількох днів після початку їх проведення, суд бере до уваги, що мирне зібрання планується проводити безстроково, а відтак, на думку суду, відсутні підстави для застосування приписів ч. 2 ст. 182 КАС України.

Судом встановлено, що підставою для звернення до суду слугував лист Головного управління МВС України в місті Києві від 12.06.2013 р. № 1/4210-кор, в якому повідомляється, що проведення відповідачами цілодобового голодування по вул. Лютеранській та вул. Банковій біля будівлі Адміністрації Президента України створює умови, що викликають невдоволення пересічних громадян та мешканців прилеглих будинків, загрозу безпеці осіб, щодо яких здійснюється державна охорона. Також третя особа вказувала, що акції, які проводяться відповідачами, перешкоджають нормальному функціонуванню органу влади.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Верховною Радою України згідно із Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», гарантує кожній особі, серед інших прав і свобод, право на свободу зібрань та об'єднання. Зокрема, частиною першою статті 11 Конвенції передбачено право кожного на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів.

Статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ратифікованого ще Указом президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII, також визнається право на мирні збори. Зазначена стаття визначає, що користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб.

Частиною другою статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено, що здійснення прав на свободу зібрань та об'єднання не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними 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 цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Право громадян України на мирні зібрання гарантується Конституцією України, згідно з частиною першою статті 39 якої вони 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.

Частиною другою цієї статті встановлено, що 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.

Рішенням Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 року № 4рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про масові зібрання) дано офіційне тлумачення, за яким організатори мирних зібрань мають сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і 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 (пункт 1 резолютивної частини).

Суд звертає увагу, що організатори акцій подали повідомлення про проведення громадських заходів в день проведення запланованої акції, що на думку суду унеможливлює створення належних умов для забезпечення громадського порядку та дотримання прав і свобод інших людей, зокрема з боку Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в місті Києві.

Як зазначалося вище, обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку.

Визначення терміну «національна безпека» надано у статті 1 Закону України від 19 червня 2003 року № 964-IV «Про основи національної безпеки України», яка вбачає у ній захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам.

Згідно зі статтею 3 цього Закону об'єктами національної безпеки є:

— людина і громадянин — їхні конституційні права і свободи;

— суспільство — його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси;

— держава — її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Національні інтереси відповідно до зазначеного акта — життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток; загрози національній безпеці — наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

У практиці застосування юридичних термінів громадський порядок можна визначити як сукупність усіх правил, що регламентують суспільні процеси і відносини між його окремими частинами; у вузькому — інститути і норми, що обумовлюють статус людини і громадянина та соціальних груп у суспільстві тою мірою, якою це зумовлено їхніми інтересами та закономірностями розвитку самого суспільства, а також науково обґрунтовані відносини між членами суспільства та його структурними елементами.

Згідно з Положенням про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України, затвердженим наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11 листопада 2010 року № 550, громадський порядок — це система суспільних відносин, які складаються і розвиваються в громадських місцях під впливом правових та соціальних норм, спрямованих на забезпечення нормального функціонування установ, організацій, громадських об'єднань, праці й відпочинку громадян, повагу до їхньої честі, людської гідності та громадської моралі.

Тлумачення понять «національна безпека», «громадський порядок», «громадська безпека» та інших, що стосуються окремих положень щодо обмеження прав, містяться також у Сіракузьких принципах тлумачення обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, схвалених економічною та соціальною радою Організації Об'єднаних Націй у 1985 році.

Так, згідно з названим актом «громадський порядок» можна визначити як сукупність норм, які забезпечують життєдіяльність суспільства або як низку основоположних принципів, на яких побудовано суспільство. Повага до прав людини є частиною громадського порядку. Громадський порядок необхідно тлумачити в контексті задач конкретного права, яке обмежено з цієї підстави.

Під «громадською безпекою» мається на увазі захист від загрози безпеці людей, їхньому життю або фізичному здоров'ю, а також серйозних збитків їхньому майну.

Частиною п'ятою статті 182 КАС України передбачено, що суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду вказується спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.

Необхідно зазначити, що для прийняття рішення про задоволення позову суд повинен переконатися у реальності можливої загрози, при цьому така реальність має бути підтверджена відповідними доказами.

Проаналізувавши повідомлення Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в м. Києві, суд вбачає можливість порушення відповідачами під час проведення безстрокової акції голодування інтересів національної безпеки і громадського порядку в перешкоджанні вільному доступу громадян та працівників до державної установи, поруч з якою

проводиться акція голодування; порушенні нормального руху транспортних засобів на ділянці дороги, наближеної до місця проведення голодування, та прав і свобод мешканців прилеглих будинків з огляду на викладене.

Суд вважає, що при реалізації прав громадян на мирні зібрання мають враховуватися інтереси громадського порядку та не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей, оскільки згідно зі статтею 68 Конституції України кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України.

Враховуючи, що відповідачами голодування проводиться цілодобово та безстроково з використанням гучномовців, суд вбачає при реалізації відповідачами права на мирні зібрання має місце порушення громадського порядку та прав і свобод мешканців прилеглих будинків.

Оскільки безстрокова акція голодування проводиться біля будівлі Адміністрації Президента України, суд дійшов висновку, що такий захід складає труднощі для організації державної охорони Президента України Януковича В. Ф. та інших посадових осіб, які підпадають під дію Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб».

З огляду на безстроковість акції та її місце проведення (вул. Лютеранська, Банкова біля будинку Адміністрації Президента України) суд вбачає порушення громадського порядку в перешкоджанні вільному доступу громадян та працівників до державної установи та створенні умов, що перешкоджають нормальному функціонуванню зазначеної державної установи.

З урахуванням викладеного, з метою забезпечення правопорядку, запобігання вчиненню злочинів, правопорушень, для охорони здоров'я населення, захисту прав і свобод мешканців міста Києва, забезпечення нормального функціонування державної установи суд дійшов висновку про доцільність встановлення обмеження реалізації права на мирні зібрання (пікетування, пішої ходи, демонстрацій, мітингів, зборів та інших категорій мирних зібрань) шляхом заборони відповідачам та іншим суб'єктам, які реалізують право на мирні зібрання, проведення заходів та встановлення малих архітектурних форм у вигляді наметів, кіосків, навісів у тому числі тимчасових та пересувних, а також використання гучномовців з 14 червня 2013 року по 31 грудня 2013 року у місті Києві по вулиці Лютеранській та Банковій.

З огляду на викладене, суд приходить до висновку, що позов подано в інтересах національної безпеки та громадського порядку та що позовні вимоги Київської міської державної адміністрації про обмеження права на мирні зібрання є обґрунтованими та підлягають задоволенню.

Згідно з частиною першою статті 71 Кодексу адміністративного судочинства України кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 72 цього Кодексу.

Постанова суду про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання відповідно до пункту 6 частини першої статті 256 КАС України підлягає негайному виконанню.

Керуючись статтями 69–71, 160–163, 182, 256 Кодексу адміністративного судочинства України, Окружний адміністративний суд міста Києва

П О С Т А Н О В И В :

1. Позовні вимоги задовольнити.

2. Встановити обмеження реалізації права на мирні зібрання (пікетування, пішої ходи, демонстрацій, мітингів, зборів та інших категорій мирних зібрань) шляхом заборони ОСОБА_1,

ОСОБА_2 та іншим суб'єктам, які реалізують право на мирні зібрання, проведення заходів та встановлення малих архітектурних форм у вигляді наметів, кіосків, навісів, у тому числі тимчасових та пересувних, а також використання гучномовців з 14 червня 2013 року по 31 грудня 2013 року в місті Києві по вулиці Лютеранській та Банковій.

3. Постанова суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання виконується негайно.

Згідно зі ст.ст. 185–186 КАС України сторони та інші особи, які беруть участь у справі мають право оскаржити в апеляційному порядку Постанову повністю або частково. Скарга про апеляційне оскарження подається протягом 10 днів з дня проголошення. Скарга подається до апеляційного суду через суд першої інстанції.

Згідно зі ст. 254 КАС України Постанова, якщо інше не встановлено КАС України, набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги.

4. Завдання для роботи в малих групах

Ознайомтеся з постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 13 червня 2013 року у справі № 826/9127/13-а (приклад 5).

Які нормативно-правові акти суд використав для тлумачення понять «національна безпека» та «громадський порядок»? У чому полягали інтереси національної безпеки у цій справі?

В чому суд вбачав порушення громадського порядку у цій справі? Які докази він навів?

Враховуючи мету заходу та заявлену кількість учасників, як суд обґрунтовував виправданість втручання у право, гарантоване статтею 11 Конвенції?

Чи була мета втручання (шляхом заборони мирного зібрання) «легітимною» у світлі практики ЄСПЛ? Обґрунтуйте.

Чи було втручання виправданим, на Ваш погляд? Аргументуйте відповідь.

Ще однією усталеною практикою Окружного адміністративного суду м. Києва стало використання як підстави для заборони мирних зібрань офіційних візитів глав іноземних держав чи міжнародних заходів.

Так, заборона проведення мирної акції біля будівлі Адміністрації Президента по вул. Банковій, 11 інвесторами, потерпілими від афери ГІБК «Еліта-Центр» та шахтарями-інвалідами була обґрунтована офіційним візитом у ці дні до м. Києва Президента Республіки Казахстан, оскільки «[з] наявних матеріалів справи судом встановлено, що проведення зазначених мирних зібрань та мітингів […] в центральній частині м. Києва може призвести до відміни відвідання делегацією запланованих об'єктів та як наслідок відміни офіційного візиту Президента Республіки Казахстан, що може призвести до по-

гіршення дипломатичних відносин між країнами. За таких обставин суд приходить до висновку про обґрунтованість підстав адміністративного позову, а тому позов визнається таким, що підлягає задоволенню з метою захисту національних інтересів в частині встановлення обмеження відповідачам права на мирні зібрання»[54].

Проведення Київського саміту з питань безпечного та інноваційного використання ядерної енергії та міжнародна науково-практична конференція «Двадцять п'ять років Чорнобильської катастрофи. Безпека майбутнього» і, зокрема, офіційний візит Президента Європейської Комісії стали підставою заборони проведення п'яти масових заходів, оскільки «суд приходить до висновку, що позов подано в інтересах національної безпеки та громадського порядку і що позовні вимоги Київської міської державної адміністрації про обмеження права на мирні зібрання є обґрунтованими. Обмеження встановлюються з метою забезпечення правопорядку, запобігання вчиненню злочинів, охорони здоров'я населення, захисту прав і свобод мешканців Києва та гостей столиці, забезпечення проведення Саміту та конференції[55]. При цьому, на думку суду, «[з]азначені обмеження не порушують права відповідачів на мирні зібрання, оскільки стосуються лише певної частини міста».

Наведемо інший приклад.

ПРИКЛАД 6

ДОНЕЦЬКИЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

У Х В А Л А[56]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

21 вересня 2012 року **справа № 2а/1270/6786/2012**

[Витяг]

Позивач звернувся до суду з адміністративним позовом до Краснодонської міської організації Прогресивної соціалістичної партії України про обмеження права на проведення мирних агітаційних зібрань.

Постановою Луганського окружного адміністративного суду від 07 вересня 2012 р. у справі № 2а/1270/6786/2012 позовні вимоги задоволені частково, а саме — обмежено право на проведення мирних агітаційних зібрань (пікетування, агітаційні пікети та палатки, піші ходи, демонстрації, мітинги, збори) шляхом заборони Краснодонській міській організації Прогресивної соціалістичної партії України проведення заходів та встановлення малих архітектурних форм у вигляді наметів, кіосків, навісів, у тому числі тимчасових та пересувних,

[54] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/11966255.

[55] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/14972434.

[56] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26170855.

на період вересня, жовтня місяців 2012 року у місті Краснодоні на вул. Комсомольській, площі імені Молодої гвардії. В задоволенні інших позовних вимог відмовлено (арк. справи 48–55).

[…]

Враховуючи викладене, колегія суддів зазначає, що в даному випадку також вбачається можливість порушення інтересів національної безпеки і громадського порядку, оскільки в місцях, які визначені відповідачем як місця проведення масового заходу, проводяться роботи з реконструкції (ремонту) (площа імені «Молодої гвардії», сквер «Комсомольський», алея Героїв «Молодої гвардії» та меморіальний комплекс), у чому вбачається можливість створення загрози життю та здоров'ю людей (арк. справи 29–33).

Колегія суддів вважає, що суд першої інстанції дійшов правильного та обґрунтованого висновку, що існує реальна небезпека порушення громадського порядку, заподіяння шкоди здоров'ю населенню, тобто існує загроза порушення прав і свобод інших людей на період святкування 70-річчя відзначення створення підпільної молодіжної організації «Молода гвардія» у строк вересень–жовтень 2012 року, а тому слід обмежити право на проведення мирних агітаційних зібрань (пікетування, агітаційні пікети та палатки, піші ходи, демонстрації, мітинги, збори) шляхом заборони Краснодонській міській організації Прогресивної соціалістичної партії України проведення заходів та встановлення малих архітектурних форм у вигляді наметів, кіосків, навісів, у тому числі тимчасових та пересувних, на період вересня та жовтня місяців 2012 року в місті Краснодоні на вул. Комсомольській, площі імені Молодої гвардії.

З огляду на вищевикладене судова колегія вважає, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи та ухвалив постанову з додержанням норм матеріального і процесуального права, тому підстав для скасування постанови немає.

«Запобігання заворушенням чи злочинам»

5. Завдання для роботи в малих групах

Порівняйте витяги з двох постанов Полтавського окружного адміністративного суду від 12 серпня 2011 року у справах № 2а-1670/6725/11 та 2а-1670/6731/11 (приклади 7 та 8).

Враховуючи мету заходу, місце проведення та інші обставини, як суд обґрунтовував виправданість втручання у право, гарантоване статтею 11 Конвенції у кожному з цих рішень? Які докази він навів?

Якою була мета обмеження? Чи була мета легітимною?

Чи було втручання виправдане, на Ваш погляд? Аргументуйте відповідь.

ПРИКЛАД 7

ПОЛТАВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

П О С Т А Н О В А[57]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

12 серпня 2011 року **м. Полтава** **Справа № 2а-1670/6725/11**

[Витяг]

05 серпня 2011 року виконавчим комітетом Полтавської міської ради отримано заяву ОСОБА_2 (вх. № Б02/01-01/5734) про те, що ошукані ТОВ «Інвестиційна компанія Полтаваінвест» при будівництві будинку за адресою бульвар Боровиковського, 11 будуть проводити мітинг 15 серпня 2011 року з 14.00 до 17.00 в каштановій алеї навпроти будинків по вулиці Жовтневій 69 до будинку Жовтнева 73. Чисельність мітингуючих 250 чоловік. В подальшому буде розбито наметове містечко з 15.00 15 по 22 серпня 2011 року в каштановій алеї навпроти будинків по вулиці Жовтневій 69 до будинку Жовтнева 73.

Позивачем направлено лист на адресу начальника ПМУ УМВС України в Полтавській області Дідика В. М. та начальника УДАІ УМВС України в Полтавській області Штепи О. І. щодо повідомлення в порядку інформації та вжиття заходів реагування у відповідності до вимог чинного законодавства та наданих повноважень, направлених на забезпечення громадського порядку і безпеки дорожнього руху в місцях масового зібрання громадян, про звернення відповідача про намір проведення вищезазначеного мітингу.

Листом в. о. начальника ПМУ УМВС України в Полтавській області Рудь І. М. від 09.08.2011 р. за вих. № 6/6801 позивача повідомлено, що з 15 серпня поточного року з 14.00 години за ініціативи ошуканих громадян при будівництві будинку за адресою: бульвар Боровиковського, 11 заплановане проведення акції протесту біля будівлі Полтавської міської ради та вулична хода з подальшим розбиттям наметового містечка на майданчику біля будівлі Полтавської обласної державної адміністрації, Полтавської міської ради, Корпусного парку та по вул. Жовтневій навпроти будинків 69–73 та 75/2–79. Встановлення малих архітектурних форм — наметів — порушуватиме встановлені норми благоустрою міста, створить незручності руху пішоходів, що може призвести до порушень громадського порядку. Досвід проведення акцій протесту даними громадянами свідчить про їхні радикальні налаштування, які можуть призвести до групових порушень громадського порядку, перекриття руху транспорту на автомобільних шляхах міста. Дана акція протесту буде відбуватися напередодні та в день проведення футбольного матчу Ліги Європи між командами «Ворскла», м. Полтава, та «Динамо», м. Бухарест (Румунія), який проводитиметься 18.08.2011 року на стадіоні Ворскла м. Полтави. Цей матч планує відвідати велика кількість уболівальників з усієї країни, які, враховуючи значне суспільно-політичне напруження, високий резонанс поданих масових зібрань, психоемоційний стан учасників заходів, можуть приєднатися до учасників акції або до викликаних їхніми діями порушень громадського порядку. З метою попередження можливих протиправних дій, а також в інтересах національної безпеки та громадського порядку, згідно зі статтею 39 Конституції України, оголошено прохання щодо звернення до суду з метою ви-

[57] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/18244606.

несення законного рішення по обмеженню права в проведенні вище вказаних заходів в місті Полтаві.

[…]

Виходячи з викладених обставин, суд вбачає можливість виникнення реальної небезпеки заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей, оскільки відповідно до рішення виконавчого комітету Полтавської міської ради від 09.02.2000 р. № 50 «Про визначення постійного місця проведення об'єднаннями громадян, осередками політичних партій та громадянами заходів, пов'язаних із залученням великої кількості людей» постійним місцем проведення масових заходів визначено територію біля стадіону «Ворскла».

Разом з тим, як вбачається з листа Полтавського міського управління Управління Міністерства внутрішніх справ України від 09.08.2011 р., в якому зазначено, що заплановане проведення акції протесту з розбиттям наметового містечка на майданчику біля будівлі Полтавської обласної адміністрації створить незручність руху пішоходів та можливості ускладнення дорожнього руху. Досвід проведення акцій протесту даними громадянами свідчить про їхні радикальні налаштування, які можуть призвести до групових порушень громадського порядку, перекриття руху транспорту на автомобільних шляхах міста.

Також суд враховує, що дана акція протесту буде відбуватися напередодні та в день проведення футбольного матчу між командами ФК «Ворскла» (Полтава, Україна) та ФК «Динамо» (Бухарест, Румунія), який буде проведено 18 серпня 2011 року на стадіоні «Ворскла» у м. Полтава. Цей матч планує відвідати велика кількість уболівальників з усієї країни, які, враховуючи значне суспільно-політичне напруження, високий резонанс подібних масових зібрань, психоемоційний стан учасників заходів, можуть приєднатися до учасників акції або до викликаних їхніми діями порушень громадського порядку.

Докази неможливості проведення вказаного мирного зібрання, надані позивачем, суд вважає належними і допустимими та такими, що підтверджують обґрунтованість позовних вимог.

ПРИКЛАД 8

ПОЛТАВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

П О С Т А Н О В А[58]

І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

12 серпня 2011 року **м. Полтава** **Справа № 2а-1670/6731/11**

[Витяг]

10 серпня 2011 року Виконавчий комітет Полтавської міської ради звернувся до Полтавського окружного адміністративного суду з адміністративним позовом до ОСОБА_2, третя

[58] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/17873982.

особа — Полтавське міське управління Управління Міністерства внутрішніх справ України в Полтавській області про обмеження права на зібрання.

В обгрунтування своїх вимог позивач зазначив, що 05.08.2011 р. ним отримано заяву відповідача про намір провести мітинг з 15.08.2011 р. з 14 год. 00 хв. до 17 год. 00 хв. на площі біля облдержадміністрації по вул. Жовтневій, 45 з організацією наметового містечка з 15 год. 00 хв. 15 серпня по 22 серпня 2011 року без вказівки на мету проведення мітингу та без зазначення відомостей щодо уповноважених осіб (організаторів).

[…]

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.

Частиною 2 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28.07.1988 р. № 9306-XI встановлено, що заява про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації подається в письмовій формі не пізніш як за десять днів до намічуваної дати їх проведення. У заяві зазначаються мета, форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку і закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвища, імена, по батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання і роботи (навчання), дата подачі заяви.

Судом встановлено, що відповідачем по справі не дотримано вимог щодо змісту заяви в частині незазначення інформації стосовно уповноважених осіб (організаторів) мітингу.

Пунктом 3 Постанови Верховної Ради Української РСР від 29.11.1990 р. «Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці» передбачено, що з метою забезпечення нормальної життєдіяльності міст та інших населених пунктів республіки виконавчим комітетам місцевих Рад народних депутатів визначити відповідні місця для проведення мітингів, демонстрацій та інших масово-політичних заходів громадян. Дозволити їх проведення у неробочий час, вихідні дні тижня та у спеціально відведених місцях за умови забезпечення належного громадського порядку. У разі невиконання цих умов місцевим органам влади та управління застосовувати передбачені законодавством заходи.

Судом встановлено, що для проведення мітингів, демонстрацій та інших масово-політичних заходів громадян Рішенням виконавчого комітету Полтавської міської ради від 09 лютого 2000 року № 50 «Про визначення постійного місця проведення об'єднаннями громадян, осередками політичних партій та громадянами заходів, пов'язаних із залученням великої кількості людей» визначено територію біля стадіону «Ворскла» постійним місцем проведення масових заходів, про що доведено до відома громадян місцевою владою в газеті «Полтавський вісник» № 7 від 18 лютого 2000 року та через міське телебачення і радіо. Проте відповідачем не виконано приписи вказаного рішення, що є порушенням пункту 3 Постанови Верховної Ради Української РСР від 29 листопада 1990 року «Про невідкладні заходи по зміцненню законності і правопорядку в республіці».

Крім того, дана акція протесту буде відбуватися напередодні та в день проведення футбольного матчу Ліги Європи між командами «Ворскла» (Полтава, Україна) та «Динамо» (Бухарест, Румунія), який проводитиметься 18.08.2011 р. на стадіоні «Ворскла» м. Полтави.

Згідно з листом Полтавського міського управління УМВС України в Полтавській області № 6/6801 від 09.08.2011 р. даний матч планує відвідати велика кількість уболівальників з усієї

країни, які, враховуючи значне суспільно-політичне напруження, високий резонанс подібних масових зібрань, психоемоційний стан учасників заходів, можуть приєднатися до учасників акції або до викликаних їхніми діями порушень громадського порядку.

Виходячи з викладених обставин, суд вбачає можливість виникнення реальної небезпеки заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

6. Завдання для роботи в малих групах

Ознайомтеся з постановою Черкаського окружного адміністративного суду від 05 лютого 2014 року у справі № 823/317/14 (приклад 9).

Враховуючи мету заходу та заявлену кількість учасників, як суд обґрунтовував виправданість втручання у право, гарантоване статтею 11 Конвенції? Які докази він навів?

Чи було втручання виправданим, на Ваш погляд? Аргументуйте відповідь.

ПРИКЛАД 9

Черкаський окружний адміністративний суд

П О С Т А Н О В А[59]

І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

05 лютого 2014 року **м. Черкаси** **справа № 823/317/14**

21 година 42 хвилини

[Витяг]

Судом встановлено, що до Черкаської міської ради з метою проведення мирних зібрань та акцій надійшли 05.02.14 р. повідомлення: від Черкаської міської організації Партії регіонів від 04.02.2014 р. № 12 (вх. 1426-01-33) про проведення з 06.02.2014 р. по 28.02.2014 р. на Соборній площі м. Черкаси, Європейській площі, Театральній площі, біля Будинку торгівлі, біля будівлі Черкаської міської ради, біля палацу культури «Дружба народів», перед Міським центром дитячої та юнацької творчості по вул. Смілянській політичних заходів (без уточнення періоду часу проведення і кількості учасників кожного дня), від Спілки жінок Черкащини від 04.02.2014 р. № 6 (вх. 1421-01-33) про проведення мирної акції «НІ насиллю і агресії в Україні» зі встановленням інформаційних наметів на Соборній площі м. Черкаси, Театральній площі, біля Будинку торгівлі, біля будівлі Черкаської міської ради, біля палацу культури «Дружба народів» та використанням звукопідсилювальної апаратури, час проведення акції: з 9 год. 00 хв. до 20 год. 00 хв., кількість учасників акції до 2 000 осіб; від Черкаської обласної

[59] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/37054160.

організації ветеранів від 04.02.2014 р. № 9 (вх. 1422-01-33) про відзначення 70-ї річниці визволення Черкаської області від німецько-фашистських загарбників на Соборній площі м. Черкаси, Театральній площі, біля Будинку торгівлі, біля будівлі Черкаської міської ради, біля палацу культури «Дружба народів», під час яких будуть роздаватися інформаційні матеріали та використовуватися звукопідсилювальна апаратура, час проведення акції: з 9 год. 00 хв. до 21 год. 00 хв., планується кількість учасників заходів — до 500 осіб.

Законом № 964-IV (ст. 3) передбачено, що об'єктами національної безпеки є людина і громадянин — їхні конституційні права і свободи; суспільство — його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава — її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність. Згідно зі ст. 1 Закону № 964-IV національні інтереси — життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток; загрози національній безпеці — наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України.

Згідно з інформацією управління громадської безпеки УМВС України в Черкаській області від 04.02.2014 р. № 10/1-463 у січні 2014 року в м. Черкаси значно зросла кількість масових заходів, у тому числі й протестного характеру, проте УМВС України в Черкаській області приділяється значна увага забезпеченню правопорядку та громадської безпеки. Так, 23.01.2014 р. в період з 18 год. 15 хв. до 18 год. 35 хв. на Соборній площі (бул. Шевченка, 185) проводився мітинг на підтримку Євромайдану (приймало участь близько 800 осіб). У 18 год. 30 хв. здійснено напад на працівників міліції, розбито вікна і двері Черкаської обласної ради та адміністрації, розпалено багаття, зруйновано дерев'яні лавочки, що знаходились на території скверу. 27.01.14 р. прибуло 60 автомобілів (близько 240 осіб у масках з палицями і дошками), розбили вікна і о 00 год. 20 хв. проникли усередину адмінбудівлі Черкаської ОДА, можливі провокативні дії спрямовані на протидію представникам державної влади та правоохоронних органів, дезорганізацію роботи підприємств транспорту та комунального господарства, окремих установ та організацій, захоплення приміщень органів влади та місцевого самоврядування, ці дії можуть призвести до нанесення шкоди здоров'ю та життю громадян, державному та комунальному майну, а також майну громадян.

Управлінням Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Черкаській області висловлено (від 05.02.2014 р. № 2/1-392/01-17) прохання у зверненні до позивача обмежити кількість погоджень звернень про проведення заходів масового характеру щодо дій, що зумовлюють настання надзвичайних ситуацій щодо подій техногенного, природного, соціального характеру.

Головним управлінням держсанепідемслужби у Черкаській області (від 05.02.2014 р. № 01-331) повідомлено позивача про попередження епідемічних ускладнень у зв'язку зі зростанням в області рівня захворюваності на грип та ГРВІ (інтенсивні показники перевищують у м. Черкаси середньообласні на 24%) та обмеженням масових заходів за участі великої кількості людей.

Вказане має ризик загрози гарантування забезпечення конституційних прав та свобод громадян щодо безпеки здоров'я і громадського порядку. Обмеження кількості погоджень звернень про проведення заходів масового характеру у м. Черкаси сприятиме забезпеченню

дотримання протипожежної ситуації та запобігатиме виникненню надзвичайних ситуацій, за яких може бути завдано шкоди життю та здоров'ю громадян і майновим інтересам громади.

Суд зазначає, що проведення масових заходів на площі «Соборна» (де розташовані Черкаська обласна державна адміністрація, поштамт, органи місцевого самоврядування) та в інших ключових центрах м. Черкаси, з огляду на складну ситуацію в країні і продовження переговорних процесів між різними інститутами громадянського суспільства, проведення захоплень адміністративних приміщень та/або провокаційних заходів з використанням мирних зібрань, створює реальну небезпеку заворушень та/або вчинення правопорушень громадського порядку, загрозу здоров'ю населення, правам і свободам людини.

Суд враховує, що проведення масових заходів передбачається на центральній площі міста з активним рухом громадського транспорту за участю значної кількості осіб. Також суд зазначає, що до участі у вказаних заходах можуть приєднатися як інші громадяни, які розділяють погляди учасників акції, так і навпаки — інші особи, які не розділяють погляди учасників акції. Тому у певний період часу кількість учасників може збільшитись до невизначеної кількості осіб, що у свою чергу унеможливить підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей.

Водночас слід зазначити, що суд не вправі визначити пріоритетне право політичної партії, громадської організації, об'єднання, провести масові заходи, оскільки об'єднання громадян користуються рівним правом на проведення таких заходів (зборів, мітингів, демонстрацій тощо) відповідно до ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» від 22.02.2012 р. № 4572-VI.

Судом враховано, що позивачем не обґрунтовано тривалість встановлення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання до 15 березня 2014 року, натомість зроблено припущення про вирішення складної ситуації до вказаної дати.

Судом узято до уваги, що у повідомленні від Черкаської міської організації Партії регіонів від 04.02.2014 р. № 12 (вх. 1426-01-33) про проведення з 06.02.2014 р. до 28.02.2014 р. мирних зібрань не зазначено кількості учасників і часу проведення щоденних заходів, а з урахуванням попередження епідемічних ускладнень у зв'язку зі зростанням в області рівня захворюваності на грип та ГРВІ є реальна загроза здоров'ю учасників мітингів, населенню і гостям міста Черкаси та іншим організаторам мирних зібрань, оскільки заявлена можливість проведення в інших місцях, крім площі Соборна, зокрема, на Європейській площі, Театральній площі, біля Будинку торгівлі, будівлі Черкаської міської ради, палацу культури «Дружба народів», перед Міським центром дитячої та юнацької творчості по вул. Смілянській у зв'язку з великим скупченням людей.

Разом з тим, судом враховано, що на сайті міської ради (http://www.rada.cherkasy.ua/ua/) розміщено інформацію про запрошення усіх бажаючих на громадські слухання 11 лютого 2014 р. на тему «проведення транспортної реформи в м. Черкаси». 13 грудня 2013 року в приміщенні академічного обласного українського музично-драматичного театру ім. Т. Г. Шевченка відбулися урочисті збори з нагоди відзначення 70-річчя визволення м. Черкаси від фашистських загарбників (12–15 грудня 2013 року відбувалися святкові заходи), проте намір продовжити святкування річниці визволення є актуальним в окремих суспільних групах і в лютому 2014 року.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень

та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до ст. 39 Конституції України громадяни мають право збиратися мирно. Статтею 182 КАС України особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання визначено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням з позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи часу їх проведення тощо). Згідно з п. 5 ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України. Таким чином, право органу місцевого самоврядування на звернення до суду згідно зі ст. 182 КАС України стосується виключно заяв осіб щодо проведення мирних зібрань.

Що стосується інших звернень фізичних та юридичних осіб до органів місцевого самоврядування, зокрема встановлення наметів (архітектурних форм), то вони підлягають безпосередньому розгляду зазначеними органами в межах їхньої компетенції. Рішення органу щодо надання певного дозволу чи вчинення заборони, а також його бездіяльність щодо розгляду звернення можуть бути оскаржені зацікавленою особою до суду відповідно до норм ст.ст. 2, 17 КАС України. В адміністративному позові йдеться як про заборону мирних зібрань (пікетування, пішої ходи, демонстрацій, зборів, мітингів та ін.) так і про встановлення наметів, а отже, таке звернення у цій частині підлягає безпосередньому розгляду компетентними органами місцевого самоврядування та підпорядкованими їм установами з урахуванням законодавства щодо визначення архітектурних, санітарних, пожежних правил, правил дорожнього руху тощо.

Суд зазначає, що належним способом обмеження права на мирні зібрання за зверненням виконавчого комітету Черкаської міської ради, який був би адекватним (найменшим) за встановлених вище обставин і забезпечував би досягнення мети такого обмеження — запобігання заворушенням чи злочинам, ускладненням здоров'я населення або ризикам захисту прав і свобод інших людей, є встановлення обмежень щодо реалізації права на мирні зібрання (пікетування, пішої ходи, демонстрацій, мітингів, зборів тощо) шляхом заборони Черкаській міській організації Партії регіонів, Обласній спілці жінок Черкащини, Черкаській обласній організації ветеранів та іншим особам їх проведення з 06 лютого 2014 року по 28 лютого 2014 року за адресою: м. Черкаси, площа «Соборна», а також на прилеглій до даної адреси території.

Відповідно до вимог ст. 94 КАС України, якщо адміністративний позов задоволено частково, судові витрати, здійснені позивачем, присуджуються йому відповідно до задоволених вимог, а відповідачу — відповідно до тієї частини вимог, у задоволенні яких позивачеві відмовлено. У справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем — фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються.

На підставі викладеного, керуючись статтями 159–163, 182 Кодексу адміністративного судочинства України, суд

ПОСТАНОВИВ:

Адміністративний позов задовольнити частково.

Встановити обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (пікетування, пішої ходи, демонстрацій, мітингів, зборів тощо) шляхом заборони Черкаській міській організації Партії регіонів, Обласній спілці жінок Черкащини, Черкаській обласній організації ветеранів та

іншим особам їх проведення з 06 лютого 2014 року по 28 лютого 2014 року за адресою: м. Черкаси, площа «Соборна», а також на прилеглій до даної адреси території.

Постанову в цій частині допустити до негайного виконання.

В іншій частині позовних вимог відмовити.

«Охорона здоров'я чи моралі»

ПРИКЛАД 10

Миколаївський окружний адміністративний суд
вул. Заводська, 11, м. Миколаїв, 54002

П О С Т А Н О В А[60]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

29.03.2012 р. **м. Миколаїв** **Справа № 2а-1879/12/1470**

[Витяг]

Згідно зі ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованої Законом України № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р. кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними 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.

Суд вважає, що проведення акції біля прокуратури Миколаївської області, під час якої передбачено тримання портрета прокурора Миколаївської області В. Гальцова вниз головою з подальшим вкиданням портрета в урну для сміття, суперечить моральним засадам демократичного суспільства, створює реальну загрозу порушення громадського порядку, охорони здоров'я чи моралі та захисту прав і свобод інших осіб, а також дані дії можуть призвести до заворушень між учасниками акції та іншими особами.

Як визначено ст. 182 ч. 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України), суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.

[60] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23550147.

Дослідивши обставини справи, суд приходить до висновку, що проведення відповідачем мирного зібрання створює загрозу громадському порядку, реальну можливість скоєння злочину, а тому маються підстави, передбачені ст. 39 ч. 2 Конституції України, ст. 11 ч. 2 Конвенції, ст. 182 ч. 5 КАС України для обмеження права відповідача на мирне зібрання.

ПРИКЛАД 11

Миколаївський окружний адміністративний суд
вул. Заводська, 11, м. Миколаїв, 54002

П О С Т А Н О В А[61]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

29.03.2012 р. **м. Миколаїв** **Справа № 2а-1877/12/1470**

[Витяг]

Суд вважає, що проведення акції, під час якої передбачено вкидання в урну для сміття ІНФОРМАЦІЯ_1 суперечить моральним засадам демократичного суспільства, демонструє зневагу до суспільних правил і норм поведінки, оскільки Президент України є не просто однією з вищих посадових осіб держави, а й виступає уособленням держави у зовнішньо- і внутрішньополітичних відносинах.

Відповідно до ст. 105 Конституції України честь і гідність Президента України як глави держави підлягають особливому захисту, оскільки відповідно до ст. 3 Конституції України, яка проголошує, що честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю й охороняються законом.

Проведення зазначеної акції посягає на повагу та гідність Президента України ОСОБА_4, що може призвести до порушення його прав, гарантованих статтею 28 Конституції України, якою передбачено, що ніхто не може бути підданий такому, що принижує його гідність поводженню чи покаранню.

Згідно з ч. 5 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.

За таких обставин суд приходить до висновку, що проведення відповідачем мирного зібрання необхідно обмежити з метою запобігання порушень громадського порядку, моралі, захисту прав і свобод інших осіб відповідно до ч. 2 ст. 39 Конституції України, ч. 2 ст. 11 Конвенції, ч. 5 ст. 182 КАС України.

[61] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/23701806.

Відповідно до ч. 6 ст. 182 КАС України, постанова суду у справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання виконується негайно.

За таких обставин позов підлягає задоволенню.

«Захист прав і свобод інших осіб»

Право на демонстрацію не є абсолютним, його можна обмежити. Одна із законних цілей — захист інтересів інших осіб — дуже часто використовується для виправдання обмеження, зокрема, заборони. Однак слід пам'ятати, що будь-яка демонстрація неминуче зачіпає права певних осіб, це її іманентна властивість. Оскільки мета демонстрації — привернути увагу до певного питання (проблеми), то вона комусь заважає за визначенням. Тому абстрактний «захист прав і свобод інших осіб» не може бути підставою для обмеження, а тим більше заборони мирних зібрань.

Показовою у цьому аспекті є справа C-112/00, яку розглядав Суд ЄС в порядку процедури *preliminary ruling* відповідно до статті 234 Угоди ЄС за запитом австрійського суду м. Іннсбрук у справі за позовом ***Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge до Австрійської Республіки***. Заявник оскаржував дозвіл, виданий компетентними владними органами Австрії групі захисту навколишнього середовища на проведення демонстрації з 11 години п'ятниці 12 червня до 15 години суботи 13 червня 1998 року на автомагістралі A13. Метою демонстрації був «захист біосфери Альпійського регіону». Дозвіл було надано 15 травня 1998 року, і про акцію було повідомлено у ЗМІ. Демонстрація відбулася відповідно до плану, й у цей час вантажівки не мали можливості рухатися. Автомагістраль була відкрита в суботу 13 червня приблизно о 15.30, рух відновився, за винятком великотоннажних (понад 7,5 т) автомобілів, яким заборонений рух у певні години суботи й неділі. Заявник вимагав відшкодування від Австрії, стверджуючи, що дозвіл перекрити задля демонстрації автомагістраль, яка була єдиним автомобільним сполученням між Німеччиною та Австрією, не може бути виправданий правом протестувальників на свободу мирних зібрань, і що Австрія порушила принцип вільного руху товарів, що є основоположним принципом Європейського Союзу (стаття 5 Договору ЄС). Отже, Суд ЄС мав вирішити, чи принцип вільного руху товарів передбачає обов'язок держав мати відкритими транзитні шляхи і чи такий обов'язок є переважним над правами, гарантованими сттями 10 і 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Ця справа показує, наскільки серйозним є підхід Суду до аналізу «захисту прав і свобод інших осіб» в європейських країнах. У порівнянні з рішеннями деяких національних судів, які покликалися на абстрактні загрози чи гіпотетичні перешкоди, в наведеному прикладі демонстрація не просто створила незручності чи відбувалася на ділянці з посиленим дорожнім рухом, не пристосованій до таких заходів, — вона призвела до реальних збитків перевізників. Однак, зважаючи на строковість акції та важливість її мети, влада Австрії не знайшла підстав для обмеження права на свободу мирних зібрань, і мета «захисту прав інших осіб» у цьому випадку не була достатньою для втручання у це фундаментальне право.

Показово, що національними судами заборона мирних зібрань задля захисту прав і свобод інших осіб рідко використовується як самостійна підстава, а часто пов'язується із загрозою «національній безпеці» і порушеннями «громадського порядку».

Поширеною є практика адміністративних судів щодо заборони та/або обмеження права на мирне зібрання з огляду на місце проведення заявлених заходів.

Необхідність заборони мирних зібрань, зокрема, біля адміністративних будинків позивачі обґрунтовують тим, що проведення зібрання створить перешкоди для здійснення звичайної діяльності органів місцевого самоврядування та/або може спричинити труднощі для дорожнього руху. Аналіз судової практики свідчить, що суди вважають докази неможливості проведення мирних зібрань, надані позивачами, належними й допустимими та такими, що підтверджують обґрунтованість позовних вимог.

ПРИКЛАД 12

Дніпропетровський окружний адміністративний суд

П О С Т А Н О В А[62]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

06 травня 2010 р. **Справа № 2а-5544/10/0470**

[Витяг]

Виконавчий комітет Дзержинської районної у місті ради м. Кривого Рогу Дніпропетровської області звернувся до суду з адміністративним позовом про обмеження права організатора та відповідального ОСОБА_4 на проведення акції протесту «STOP! Корупція» 07.05.2010 року з 12.00 до 14.00 біля входу до будівлі виконкому Криворізької міської ради, пл. Радянська, 1.

[…]

Як встановлено в судовому засіданні, орієнтовна кількість учасників акції протесту заявлена організаторами акції — 200 осіб. При цьому суд вважає за необхідне врахувати ту обставину, що до акції можуть приєднатися інші громадяни, які поділяють погляди учасників акції і їх загальна кількість може збільшитись до невизначеного кола осіб. На думку суду, проведення акції протесту за участю 200 учасників біля адміністративної будівлі Криворізької міської ради створить перешкоди для здійснення звичайної діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади міста Кривого Рогу, завдання і функції яких визначені законом України «Про органи місцевого самоврядування в Україні».

Рішенням виконавчого комітету Дзержинської районної у місті ради м. Кривого Рогу № 239 від 21.06.2006 року рекомендовані місця для проведення масових заходів на території Дзержинського району м. Кривого Рогу, у тому числі для мітингів і зборів — площа біля стадіону «Металург», міський заклад культури «Народний дім», які відповідають вимогам забезпечення громадського порядку при проведенні масових заходів.

[62] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/9884849.

Враховуючи вищевикладене, позовні вимоги про обмеження права організатора та відповідального ОСОБА_4 на проведення акції протесту «STOP! Корупція» 07.05.2010 року з 12.00 до 14.00 біля входу до будівлі виконкому Криворізької міської ради, пл. Радянська, 1, підлягає задоволенню.

При цьому обмеження права стосується виключно вказаного місця та часу.

Іншим рішенням цей же суд заборонив проведення мітингу навпроти будівлі Криворізького міськвиконкому орієнтовною чисельністю 200 осіб через загрозу безпеці дорожнього руху.

ПРИКЛАД 13

Дніпропетровський окружний адміністративний суд

П О С Т А Н О В А[63]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

26 березня 2010 р. **Справа № 2а-4059/10/0470**

[Витяг]

22.03.2010 року Голова профспілкового комітету ВАТ «Суха балка» повідомив виконавчий комітет Криворізької міської ради про проведення мітингу навпроти будівлі Міськвиконкому за адресою: м. Кривий Ріг Дніпропетровської області, пл. Радянська, 1; 29.03.2010 р. з 10.00 год. до 12.00 год. Загальна чисельність учасників — орієнтовно 200 осіб.

Відповідно до інформації 3-го міжрайонного відділу Державтоінспекції ГУМВС України у Дніпропетровській області, територія, що прилягає до адміністративної будівлі виконавчого комітету Криворізької міської ради знаходиться в одному з найбільш напружених у транспортному відношенні місць м. Кривого Рогу. По пр. Металургів та вул. 22 Партз'їзду пролягає понад 20 маршрутів громадського транспорту. На дільницях вказаних вулиць, що прилягають до території розташування адміністративної будівлі виконкому, розташовано 8 наземних пішохідних переходів з великою інтенсивністю руху пішоходів.

Таким чином, територія перед будівлею міськвиконкому Криворізької міської ради не надає змоги безпечно розмістити заявлену кількість учасників пікетування, оскільки поруч проходить ділянка проїжджої частини проспекту з посиленим дорожнім рухом, особливо у заявлений відповідачем час, і не пристосована для проведення масових заходів за участі великої кількості осіб. Проведення на цій ділянці мітингу та будь-яких інших масових заходів створюватиме загрозу безпеці дорожнього руху та додаткові труднощі для автотранспорту, а також загрозу здоров'ю і правам інших людей (які можуть постраждати в дорожньо-транспортних пригодах).

[63] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/8979307.

Подібні обґрунтування були усталеною практикою Дніпропетровського окружного адміністративного суду, коли йшлося про мітинги біля Криворізького міськвиконкому. Інший приклад, датований 2011 роком:

ПРИКЛАД 14

Дніпропетровський окружний адміністративний суд

П О С Т А Н О В А[64]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

13 травня 2011 р. **Справа № 2а/0470/5591/11**

[Витяг]

Заявлене місце проведення масового заходу (пікетування) — площа Радянська і проспект Металургів — є одним з найважливіших та аварійно небезпечних місць у дорожньо-транспортній мережі міста, оскільки перетинаються з вулицями з найбільш інтенсивним рухом громадського та приватного транспорту. На вищевказаній території, яка є «червоною лінією», розташована велика кількість підприємств, установ, організацій міста та об'єктів торгівлі. Проведення масового заходу призведе до відволікання уваги водіїв транспортних засобів та може призвести до створення аварійних ситуацій.

Крім того, виконавчим комітетом Дзержинської районної у місті Кривому Розі ради прийнято рішення від 26.06.2006 р. № 239 «Про місця проведення масових заходів на території району», яке встановлює місця проведення мітингів і зборів на площі біля стадіону «Металург» чи міського закладу культури «Наш дім». Згідно зі ст. 144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування є обов'язковими до виконання.

Відтак, суд приходить до висновку, що в інтересах національної безпеки, з метою забезпечення правопорядку, запобігання вчиненню злочинів, правопорушень, для охорони здоров'я населення, захисту прав і свобод мешканців м. Кривого Рогу, забезпечення нормального функціонування підприємств та установ доцільно вирішити питання про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Зазначені обмеження не порушують права громадян на мирні зібрання, оскільки стосуються лише певної частини міста.

Враховуючи викладене, суд приходить до висновку про обґрунтованість позовних вимог та вважає їх такими, що підлягають задоволенню у повному обсязі.

У тих населених пунктах, де органи місцевого самоврядування у своїх локальних актах визначали конкретне місце проведення мирних зібрань, суди, як правило, обмежували мирні зібрання, заявлене місце проведення яких не відповідало місцям, визначеним в актах органів місцевого самоврядування. Показовим є таке рішення.

[64] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/17314141.

ПРИКЛАД 15

Дніпропетровський окружний адміністративний суд

П О С Т А Н О В А[65]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

20 травня 2011 р. **Справа № 2а/0470/5830/11**

[Витяг]

Так, відповідач повідомляв про проведення урочистостей до Дня Героїв — маршу у вишиванках та святкового мітингу, на якому представники ВО «Свобода» оголосять вимоги щодо визначення справжніх героїв України. Також зазначалося, що о 18-00 розпочнеться збір на майдані біля театру опери та балету, з 18-30 розпочнеться хода вверх по проспекту К. Маркса (центральна пішохідна алея) до Жовтневої площі (літній майданчик історичного музею), де о 19-30 розпочнеться святковий мітинг до 20-00. Заявлена приблизна кількість учасників — 300 осіб.

Відповідно до ч. 2 ст. 39 Конституції України та ст. 11 Конвенції про основні права та основоположні свободи людини, обмеження щодо проведення мирних зібрань можливе лише в інтересах національної та громадської безпеки, з метою запобігання злочинам, для захисту здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших людей.

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на виконавчі органи міської ради покладено вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку.

На виконання вказаних норм 10.07.2008 року Виконавчим комітетом Дніпропетровської міської ради було прийнято рішення № 1966 про затвердження Положення про проведення масових заходів у м. Дніпропетровську (далі — Положення).

В судовому засіданні було встановлено, що відповідач направив повідомлення про проведення масового заходу у строки та в порядку, передбаченому п. 5 Положення.

Відповідно до п. 22.1 Положення для походів і демонстрацій визначено місця, які відповідають вимогам забезпечення охорони громадського порядку. Зокрема таким місцем є бульвар по вул. Набережна В. І. Леніна від готелю «Парус» до фестивального причалу (вул. Набережна В. І. Леніна).

Враховуючи, що в повідомленні № 74 від 13.05.2011 року мова йшла про здійснення проходу, то на думку суду відповідач повинен був дотримуватись вимог зазначеного пункту Положення.

Пунктом 23 Положення визначено перелік місць на території м. Дніпропетровськ, які відповідають вимогам забезпечення громадського порядку при проведенні зборів, мітингів, демонстрацій, походів, які проводяться відповідно до ст. 39 Конституції України.

Листом № 7/27-649 від 18.05.2011 року позивач повідомив відповідачів про невідповідність місць, зазначених у повідомленні про проведення масового заходу, Положенню та вка-

[65] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/15932544.

зав, що вказані місця не дозволяють забезпечити відповідну охорону громадського порядку, безпеку дорожнього руху та можуть перешкоджати роботі установ і організацій.

[…]

Враховуючи, що місцем проведення проходу та мітингів відповідачем обрано пр. Карла Маркса, який є однією з центральних вулиць м. Дніпропетровська, а тому для забезпечення безпечного проведення даного масового заходу необхідне обмеження руху транспорту прилеглими вулицями, що, в свою чергу, створить перешкоди для руху громадського та особистого транспорту. Також суд зазначає, що час проведення масового заходу з 18-00 до 20-00 години в робочий день 23.05.2011 року є часом інтенсивного руху транспорту.

Також необхідно зазначити, що кількість учасників акції є досить значною, крім того до участі в акції можуть приєднатися інші громадяни, які розділяють погляди учасників акції. Тому в певний період кількість учасників може збільшитися до невизначеної кількості осіб, що також може створити загрозу безпеці громадян та руху транспорту.

Крім того, місця проведення масового заходу, такі як Дніпропетровський державний академічний театр опери та балету, Дніпропетровський історичний музей ім. Д. І. Яворницького є об'єктами культури, центральна пішохідна алея по пр. Карла Маркса є місцем відпочинку — об'єктом суспільного призначення, і проведення масового заходу може перешкоджати користуватися даними об'єктами іншим особам. Тобто, на думку суду, може порушувати права і свободи інших людей.

Суд з урахуванням заявленої кількості учасників акції, необхідності забезпечення громадського правопорядку та здійснення інших організаційних заходів щодо захисту громадян, з метою запобігання правопорушенням та злочинам, приходить до висновку про необхідність задоволення даного позову шляхом обмеження проведення заявленого відповідачем масового заходу в частині місця його проведення.

Щодо вимог позивача про обмеження проведення даного масового заходу безстроково, суд виходить з наступного. Оскільки відповідачем було заявлено проведення масового заходу у визначений день та час, а саме: з 18-00 до 20-00 години 23.05.2011 року, то суд може приймати рішення лише щодо правовідносин, стосовно яких уже виник спір, а тому, враховуючи те, що відповідачем не заявлялося про проведення заходу безстроково, суд вважає необхідним у задоволенні позову в цій частині відмовити.

Іншою підставою обмеження права на мирні зібрання суд визнав захист прав та інтересів мешканців, зокрема їхнє право на відпочинок.

ПРИКЛАД 16

КИЇВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

П О С Т А Н О В А[66]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

01 грудня 2013 року **10 год. 50 хв.** **810/6473/13-а**

м. Київ

[Витяг]

30 листопада 2013 року о 23 год. 30 хв. до Київського окружного адміністративного суду звернулась Новопетрівська сільська рада Вишгородського району Київської області з позовом до Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» Київської міської організації політичної партії, третя особа без самостійних вимог на предмет спору — Головне управління Міністерства внутрішніх справ України в Київській області, про заборону організації відповідачу та іншим суб'єктам, які реалізують право на мирні зібрання, проведення заходів у період з 01.12.2013 р. до 07.01.2014 р. по вулиці Івана Франка, 19 у селі Нові Петрівці Вишгородського району Київської області (офіційна резиденція Президента України «Межигір'я»).

[…]

Судом встановлено, що 30.11.2013 р. Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» Київська міська організація політичної партії оприлюднила повідомлення, в якому заявила про намір провести мирні заходи (зібрання) на підтримку Європейської інтеграції України та з вимогою дострокового припинення повноважень Президента України у порядку, визначеному Конституцією України, та проведення позачергових виборів Президента України.

Як убачається з повідомлення, проведення заходів планується починаючи з 01.12.2013 р. об 11:00 год. у формі пішої ходи по пішохідній та проїзній частині доріг за маршрутом: Майдан Незалежності — вулиця Хрещатик — Європейська площа — Володимирський спуск — Боричев спуск — вулиця Набережно-Хрещатицька — вулиця Набережно-Рибальська — Московський проспект — вулиця Богатирська — Межигір'я. Під час заходів буде використовуватись звукопідсилююча апаратура, орієнтовна кількість учасників заходу — 150000 осіб.

За даними Вишгородського районного відділу Головного управління МВС України у Київській області заходи продовжуватимуться з 1 грудня 2012 року у формі мирних зборів на території села Нові Петрівці Вишгородського району Київської області по вулиці Івана Франка, 19 (офіційна резиденція Президента України «Межигір'я»).

На думку позивача, використання звукопідсилюючої апаратури призведе до порушення прав мешканців села Нові Петрівці на відпочинок та створюватиме перешкоди дорожньому руху. Орган місцевого самоврядування також стверджував, що інформацію про проведення мирного заходу отримано ним несвоєчасно, напередодні дня, на який призначено захід, тому не зможе забезпечити громадський порядок та безпеку його учасників в місці, визначеному організаторами. Водночас, рішенням Виконавчого комітету Новопетрівської сільської ради від 31.07.2012 р. № 214 визначені місця на території села Нові Петрівці, які рекомендовані

[66] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/35636175.

для проведення мирних зібрань, і відповідач не позбавлений права провести свої заходи в цих місцях.

Як убачається з листа Вишгородського районного відділу Головного управління МВС України у Київській області від 30.11.2013 р. № 5472, проведення вказаного заходу може призвести до грубого порушення громадського порядку, безпеки учасників дорожнього руху та надзвичайних подій.

З письмових пояснень представника Головного управління МВС України у Київській області від 01.12.2013 р. убачається, що напередодні, 30.11.2013 р. під час проведення масових заходів за участі прибічників та супротивників Європейської інтеграції України відбулися численні сутички й порушення громадського порядку. Через участь у цих заходах значної кількості людей органи внутрішніх справ не зможуть забезпечити правопорядок на території, на якій планується проведення заходу позивача.

Надаючи правову оцінку відносинам, що виникли між сторонами, суд зазначає наступне.

Право громадян збиратися мирно, без зброї, проводити мітинги, збори, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування, гарантується статтею 39 Конституції України. Проведення вказаних акцій не повинно порушувати громадський порядок, права і свободи інших людей, створювати небезпеку заворушень чи злочинів, загрожувати здоров'ю населення.

[…]

Завданням суду в таких справах є перевірка обґрунтованості застосування обмеження в реалізації конституційного права громадян на мирні зібрання за зверненням відповідного суб'єкта владних повноважень, а в разі обґрунтованості — обрання того способу обмеження цього права, який був би адекватним (найменшим) за встановлених небезпеки чи загроз і забезпечував досягнення мети такого обмеження — запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я населення або захист прав і свобод інших людей.

[…]

Частиною п'ятою статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

Таким чином, у даному випадку суд пов'язує інтереси національної безпеки та громадського порядку зі створенням умов, які виключатимуть загрозу для життя, здоров'я, честі й гідності людей, які братимуть участь у мирних заходах (зібранні) на підтримку Європейської інтеграції України та з вимогою дострокового припинення повноважень Президента України у порядку, визначеному Конституцією України, та проведення позачергових виборів Президента України, у період з 01.12.2013 р. по 07.01.2014 р. по вулиці Івана Франка, 19 у селі Нові Петрівці Вишгородського району Київської області (офіційна резиденція Президента України «Межигір'я»).

Враховуючи доводи, наведені позивачем, суд дійшов висновку про необхідність задоволення позовних вимог, оскільки проведення мирних заходів з використанням звукопідсилюючої апаратури призведе до порушення прав мешканців села Нові Петрівці на відпочинок. Крім того, зважаючи на орієнтовну кількість учасників заходу (близько 150000 осіб) — прибічників

Європейської інтеграції України, а також можливість приєднання до заходу інших осіб — супротивників Європейської інтеграції України, це не тільки перешкоджатиме дорожньому руху, але й створює загрозу масових сутичок, порушень безпеки громадян і громадського порядку, які не здатні забезпечити правоохоронні органи.

За таких обставин, виходячи з меж заявлених позовних вимог, аналізу положень чинного законодавства України та матеріалів справи, суд дійшов висновку про обґрунтованість позовних вимог та вважає їх такими, що підлягають задоволенню.

Відповідно до частини другої статті 94 Кодексу адміністративного судочинства України якщо судове рішення ухвалене на користь сторони — суб'єкта владних повноважень, суд присуджує з іншої сторони всі здійснені нею документально підтверджені судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз.

Позивач за подання позовної заяви судовий збір не сплатив. Оскільки за рахунок відповідача підлягають компенсації лише судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням судових експертиз, витрати по сплаті судового збору підлягають стягненню з позивача до державного бюджету України.

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 256 Кодексу адміністративного судочинства України постанови суду про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання виконуються негайно.

Керуючись статтями 11, 14, 70, 71, 72, 86, 94, 159–163, 167, 182, 256 Кодексу адміністративного судочинства України, суд

П О С Т А Н О В И В:

Адміністративний позов задовольнити.

Встановити обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання шляхом заборони Всеукраїнському об'єднанню «Батьківщина» Київській міській організації політичної партії, третя особа без самостійних вимог на предмет спору — Головне управління Міністерства внутрішніх справ України в Київській області, про заборону організації відповідачу та іншим суб'єктам, які реалізують право на мирні зібрання, проведення заходів у період з 01.12.2013 р. до 07.01.2014 р. по вулиці Івана Франка, 19 у селі Нові Петрівці Вишгородського району Київської області (офіційна резиденція Президента України «Межигір'я»).

У зазначеній частині постанова підлягає негайному виконанню.

Стягнути з Новопетрівської сільської ради Вишгородського району Київської області до Державного бюджету України судовий збір у сумі 68 (шістдесят вісім) гривень 82 коп.

Постанова набирає законної сили в порядку, визначеному статтею 254 Кодексу адміністративного судочинства України.

Постанова може бути оскаржена до суду апеляційної інстанції за правилами, встановленими статтями 185–187 Кодексу адміністративного судочинства України.

Ще однією підставою для обмеження суд визнав спосіб вчинення акції.

ПРИКЛАД 17

Миколаївський окружний адміністративний суд
вул. Заводська, 11, м. Миколаїв, 54002

П О С Т А Н О В А[67]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

06.03.2012 р. **м. Миколаїв** **справа № 2а-1473/12/1470**

[Витяг]

Проаналізувавши матеріали справи, пояснення сторін, діюче законодавство, суд дійшов наступного, —

14.02.2012 року до виконавчого комітету Миколаївської міської ради надійшла заява — повідомлення ОСОБА_4 про проведення акції «Спалення портрета міського голови ОСОБА_6 та начальника департаменту ЖКГ ОСОБА_7» з метою висловлення протесту проти дій посадових осіб.

Відповідно до ст. 39 ч. 1 Конституції України 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. Право громадян на проведення мирних зібрань закріплено ст. 11 ч. 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованої Законом № 475/97 — ВР від 17 липня 1997 року — кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Дані відносини також регламентовані Указом Президії Верховної ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28.07.1988 р., який діє в частині, що не суперечить діючому законодавству України, де також закріплено право свободи зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій.

У передбачених законодавством випадках таке право може бути обмежено. Так, згідно зі ст. 39 ч. 2 Конституції України, обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватись 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; ст. 11 ч. 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод — здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними 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.

Згідно з п. 5 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

[67] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25440043.

Суд вважає, що у випадку вчинення дій, зазначених у заяві — повідомленні відповідача — існує загроза заворушень, оскільки дана акція буде здійснюватись в небезпечний для здоров'я та впливу на психіку людей та самого організатора спосіб.

Зважаючи на вищевикладене, суд дійшов висновку про задоволення позову.

Баланс прав та інтересів у демократичному суспільстві: застосування принципу пропорційності у справах щодо мирних зібрань

У справах щодо свободи мирних зібрань, як загалом у справах щодо статей 8–11 Конвенції, Суд застосовує принцип пропорційності, що «вимагає дотримання певного балансу між вимогами цілей, вказаних у частині 2 статті 11, та вільним вираженням поглядів словами, жестами або навіть мовчанням особами, що зібралися на вулиці або в інших громадських місцях»[68].

Без зважування конкуруючих між собою прав та інтересів важко реалізувати функцію права «забезпечувати справедливе, відповідне до суперечливих інтересів і їх ваги рішення правових проблем»[69]. Приймати виважене рішення в кожному конкретному випадку дає змогу, по-перше, певна ієрархічна різниця між правами; в усякому разі, виходячи з елементарної логіки, така різниця має існувати, оскільки в іншому випадку правова система заблокувала б сама себе[70], а по-друге, принцип пропорційності як критерій зважування різноманітних інтересів, а також допустимого втручання держави у права особи.

Відповідно до принципу пропорційності, чи як іноді його називають, домірності, співрозмірності чи адекватності, права і свободи особи можуть бути обмежені лише тією мірою, якою це необхідно для забезпечення загального блага. Тому в багатьох державах цей принцип є загальноправовим, що закріплюється і конкретизується в багатьох джерелах права. При закріпленні в конституційних положеннях, тобто в якості конституційно-правового, його необхідно приймати як масштаб, вихідний пункт для вчинення всіх дій/заходів з боку держави[71].

В літературі відзначається, що ідея пропорційності заснована на понятті балансу і на співвідношенні між засобами й цілями, які за допомогою цих засобів досягаються[72]. Можна відшукати декілька лінгвістичних формулювань пропорційності, виражених у формі наступ-

---

[68] *Ezelin v. France*, заява № 11800/85, рішення від 26 квітня 1991 року, Серія А № 202, п. 52.

[69] Юридична методологія. *Р. Ціппеліус*. Переклад і адаптація до української термінології *Р. Корнута*. — С. 16.

[70] *Шлоер Бернгард*. Принцип адекватності в європейському та українському публічному праві // Український правовий часопис. — Випуск № 3 (8). — С. 5.

[71] Там само.

[72] *Хартли Т. К.* Основы права Европейского сообщества: Пер. с англ. — М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — С. 161.

них питань. Чи є розглядуваний акт найменш обмежувальним з тих, які можуть бути застосовані за даних обставин? Чи відповідають прийняті для досягнення цілі акти її значенню і чи є вони необхідними для її прийняття? Чи є оспорюваний акт підходящим і необхідним для досягнення його цілі та чи не накладає він надзвичайного (надмірного) тягаря на індивіда? Якими, нарешті, будуть відносні витрати і користь від розглядуваного акту[73]?

Окрім того, оскільки принцип пропорційності орієнтується на співвідношення цілі та засобів для її досягнення, то як ціль, так і засоби мають бути законними, тобто не повинна мати місце ситуація, коли використовувані засоби йдуть врозріз з положеннями конституції і законів. Звичайно при контролі за дотриманням цього принципу розрізняють три критерії: придатність, необхідність і заборона надмірності, що підводить до висновку, що непридатні, непотрібні й надмірні методи заборонені[74].

Концепція пропорційності найповніше розроблена в німецькому праві, зокрема адміністративному, і в сучасному трактуванні в Німеччині пропорційність включає оцінку трьох факторів: 1) придатність акту для досягнення поставленої мети; 2) необхідність в ньому як в єдино можливому, що найменше обмежує свободу індивіда та є в розпорядженні державного органу, 3) пропорційність акту по відношенню до обмежень, які його прийняття тягне.

Нами вже висвітлювався принцип пропорційності та його застосування, зокрема, у практиці Європейського суду з прав людини[75].

Принцип пропорційності неминуче пов'язаний зі зважуванням прав та інтересів: аналізу характеру прав сторін; визначення мети — чи вона є легітимною; визначення обґрунтованості, необхідності та балансу інтересів.

Аналіз характеру права важливий ще й тому, що якщо право абсолютне і не допускає втручання, то розглядати питання пропорційності немає сенсу. Пропорційність розглядається лише стосовно тих прав, які в принципі допускають втручання, однак завжди — як виняток.

Визначаючи легітимність мети, суддям слід враховувати, що законодавець також має певні межі свободи розсуду та не повинен мати патерналістських чи дискримінаційних цілей, підтримувати «хороших» на відміну від «поганих», одну групу — за рахунок іншої. Визначення ідеалів — привілей суспільства, а не держави, і будь-яка мета обмеження, як влучно зазначено в одному з рішень Верховного суду Канади, має бути «достатньо важливою для виправдання обмеження конституційних прав».

Якщо обмеження прав здійснювалося не для досягнення легітимних цілей, то й використовувані засоби не можуть вважатися легітимними.

---

[73] *Craig P., de Burca G*. EC law. Text, cases and materials. Oxford, 1997. — P. 340, 341.

[74] Див.: *Штобер Р*. Общее хозяйственно-административное право: основы и принципы. Экономическая конституция / Пер. с 11-го нем. переаб. изд. — Мн. : Издательство Европейского гуманитарного университета, 2000. — С. 67.

[75] Див.: *Фулей Т. І.* Принцип пропорційності як загальний принцип європейського права та його застосування у практиці Європейського суду з прав людини та Суду Справедливості ЄС // Реформування правової системи України: проблеми і перспективи розвитку в контексті європейських інтеграційних процесів. Міжнародна науково-практична конференція (Київ, 28–29 квітня 2004 р.). Збірник наукових праць. В 2 ч. / Редкол.: *С. А. Єрохін, В. Ф. Погорілко, Я. М. Шевченко* та ін. — К. : Національна академія управління, 2004. Ч. 1. — С. 178–189.

Також слід пам'ятати, що втручання чи обмеження, здійснене не «відповідно до закону» немає сенсу розглядати на пропорційність, оскільки воно апріорі є порушенням статті 11 Конвенції з огляду на незаконність.

Визначення обґрунтованості втручання здійснюється через аналіз придатності засобів для досягнення мети і перевіряється за допомогою аналізу фактів. Важливо оцінювати співрозмірність засобів досягнення мети — якщо засіб чи дія цілковито не здатні сприяти досягненню бажаної мети, то вони не можуть розглядатися як засоби досягнення мети.

Водночас, придатність засобу не означає його оптимальність; різні засоби обмежують права по-різному — одні більш обтяжливі, ніж інші. Тому для оцінки придатності засобів важливо враховувати та оцінювати альтернативи, розрізняти необтяжливі й надмірні засоби.

Балансування — найбільш спірний (дискусійний) етап, оскільки здійснюється оцінка не фактів, а цінностей, а отже, досягнути єдності значно складніше, і значно вищими є суб'єктивні оцінки. Завдання суду на цьому етапі полягає у правильному визначенні статусу і природи конфліктуючих прав у правовій системі, їх законодавчого і конституційного врегулювання (чи є право природним, основоположним, конституційно закріпленим).

7. Завдання для роботи в малих групах

Поміркуйте над такими запитаннями: 1) чи може суд замінити баланс конкуруючих прав та інтересів, що запропонований законодавцем, на свій власний? 2) чи є межі (якщо є — то які) свободи розсуду законодавця? 3) на кого покладається тягар доведення? 4) на чию користь тлумачаться сумніви?

Аргументуйте відповідь.

8. Завдання для роботи в малих групах

Поміркуйте над типовим конфліктом конкуруючих інтересів: держава (в особі суб'єкта владних повноважень) стверджує, що ціль — легітимна. Чи розуміє особа (група осіб), чому вона має пожертвувати своїми правами, гарантованими Конституцією та міжнародними конвенціями, якщо ця жертва далеко не очевидно пов'язана із задекларованою метою?

Наведіть приклади.

Якщо держава несе тягар доказів необхідності її втручання в гарантоване право, суд повинен дослідити надані факти для того, щоб визначити: чи було конкретне втручання (спосіб, масштаб і т. ін.) у свободу конкретної особи справді необхідним. Чи не перевищила держава допустимих меж втручання?

У вирішенні цього питання стане у пригоді тест Роберта Алексі[76]: 1) ступінь втрат однієї сторони у випадку виграшу іншої; 2) ступінь погіршення становища другої сторони у випадку, якщо виграє перша; 3) висновок про те, чи є перемога однієї достатньо важлива для виправдання погіршення становища другої.

Отже, принцип пропорційності:

- слугує інструментом врегулювання обох проблем: надмірного втручання держави і неясності меж втручання;
- має завданням захист фундаментальних (основоположних) прав і свобод від втручання;
- має у своїй основі основоположні права — оскільки вони є ціннісними принципами і вимагають своєї реалізації максимально можливою мірою.

Принцип пропорційності використовується правозастосовними органами і, насамперед, судами, як самостійно, так і в поєднанні з іншими принципами, такими як, наприклад, повагання прав людини чи рівності (недискримінації). На зв'язок з останнім варто звернути особливу увагу. Зауважимо, що вимога пропорційності має власну, властиву лише їй сферу певних гарантій індивіда, і на відміну від загального принципу рівності, це є аспект свободи, не пов'язаний з участю[77]. Принцип пропорційності як такий не є підставою для пред'явлення претензії щодо привілеїв, наданих іншим, а тому у цьому зв'язку заборона дискримінації має ширшу сферу, ніж принцип пропорційності. З іншого боку, очевидно, що дискримінація не є неминуче властивою при непропорційній дії чи мірі. Так, наприклад, важко угледіти дискримінаційний характер, якщо надмірний тягар стосується однаково усіх осіб у співставних ситуаціях.

При уважному дослідженні пропорційності та недискримінації можна виявити як їх взаємопов'язаність, так і відмінність, тому стверджуване порушення принципу пропорційності може розглядатися як окремо, так і в межах концепції недискримінації. В судовій практиці трапляються випадки, коли стверджуване порушення розглядається крізь призму принципу пропорційності, проте, не визнавши певні заходи непропорційними, суд може розглядати їх з точки зору стверджуваного дискримінаційного підходу[78]. І навпаки, спершу визнавши факт нерівного ставлення і констатувавши порушення, Суд може дійти висновку, що немає необхідності з'ясовувати окремо, чи було допущено порушення певного права заявників[79]. Зауважимо, що заходи щодо фізичних чи юридичних осіб, що стосуються сфери матеріального права, можуть порушити обидва принципи.

---

[76] Детальніше див.: *Бернхардт Шлинк*. Пропорциональность. К проблеме баланса фундаментальных прав и общественных целей // Сравнительное Конституционное Обозрение. 2012. № 2 (87). — С. 62.

[77] *Herdegen Matthias*. The Relation Between the Principles of Equality and Proportionality // CML Rev. — 1985. — P. 688–689.

[78] Див., напр.: *Racke v. Hauptzollant Mainz* [Case 238/83].

[79] Див.: справи *«L. та V. проти Австрії»* та *«S. L. проти Австрії» (L. and V. v. Austria and S.L. v. Austria)* від 09.01.2003 р. Комюніке Секретаря Суду // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. — 2003. — № 1 (17). — С. 139–142.

«Реальна небезпека»

Відповідно до п. 5 ст. 182 КАСУ, суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити **реальну** небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження реалізації права на мирні зібрання.

Судова практика свідчить, що до подій листопада–грудня 2013 року «реальною небезпекою» заворушень чи злочинів, порушення громадського порядку, заподіяння шкоди здоров'ю населення суди часто вважали такі фактори, як проведення ремонтних робіт чи реконструкції в місцях, які визначені відповідачем як місця проведення зібрань, проведення футбольних матчів, загрозу безпеці дорожнього руху та додаткові труднощі для автотранспорту і т. ін.

Судова практика свідчить, що суб'єкти владних повноважень часто нехтують положеннями ч. 1 ст. 71 КАСУ щодо тягаря доведення, відповідно до якої кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Непоодинокими є випадки, коли під час розгляду справи у першій інстанції позивачем не доведено та судом не встановлено, в чому саме існує загроза громадському порядку, здоров'ю населення або правам і свободам інших осіб, а також чи існує загроза скоєння злочинів внаслідок проведення заявленої акції, що стала предметом спору.

Окрім того, **доводи позивачів — суб'єктів владних повноважень часто носять характер припущень та не підтверджуються відповідними доказами.**

Аналіз судової практики свідчить, що до подій грудня 2013 року найчастіше позивачі — органи місцевого самоврядування обґрунтовували необхідність заборони мирних зібрань гіпотетичними порушеннями громадського порядку, як-от:

- «проведення маршу неминуче викличе вихід учасників заходу на проїжджу частину, що призведе до створення аварійно-небезпечних ситуацій. Крім того, по вказаному маршруту на даний час проводяться ремонтні роботи і призупинення проведення ремонтних робіт на вищевказаних об'єктах, яке пов'язане з проведенням маршу-протесту по центральній вулиці, може привести до зриву графіку введення в дію фонтанів зі світломузикою»[80];
- «скупчення групи осіб у кількості понад 30 чоловік у сквері, який розташований у центрі міста, може порушити санепідемобстановку, що у подальшому вплине на здоров'я населення регіону»[81];
- «територія перед будівлею міськвиконкому … не надає змоги безпечно розмістити заявлену кількість учасників пікетування, оскільки поруч проходить ділянка проїжджої частини проспекту з посиленим дорожнім рухом, особливо у заявлений відповідачем час, і не пристосована для проведення масових заходів за участі великої кількості осіб.

[80] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/1022831.

[81] Справа № 22-а-1329/2007р за адміністративним позовом Алуштинської міської ради до представника групи кримських татар ОСОБА_1 про обмеження права проведення зборів.

Проведення на цій ділянці мітингу та будь-яких інших масових заходів створюватиме загрозу безпеці дорожнього руху та додаткові труднощі для автотранспорту, а також загрозу здоров'ю і правам інших людей (які можуть постраждати в дорожньо-транспортних пригодах)»[82];

- «[т]акож суд враховує, що дана акція протесту буде відбуватися напередодні та в день проведення футбольного матчу між командами ФК […] та ФК […]. Цей матч планує відвідати велика кількість уболівальників з усієї країни, які, враховуючи значне суспільно-політичне напруження, високий резонанс подібних масових зібрань, психоемоційний стан учасників заходів, можуть приєднатися до учасників акції або до викликаних їхніми діями порушень громадського порядку»[83].

Посилаючись на такі та подібні аргументи, органи місцевого самоврядування просили або заборонити проведення масових заходів, або змінити місце проведення — з центральної частини населеного пункту на його околицю. І доволі часто суди ставали на позицію органів місцевого самоврядування.

Водночас, є й інші приклади, коли суди справді серйозно оцінювали реальність небезпеки.

ПРИКЛАД 18

Миколаївський окружний адміністративний суд
вул. Заводська, 11, м. Миколаїв, 54002

П О С Т А Н О В А[84]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

06.11.2012 р. **20:00** **Справа № 2а-5773/12/1470**

м. Миколаїв

[Витяг]

5.11.12 р. відповідач звернувся до позивача з повідомленням про проведення 7.11.12 р. з 8 год. до 15 год. в каштановому сквері (пам'ятник Св. Миколаю) упоперек вул. Радянської фотовиставки під назвою «Злочини комунізму мають бути засуджені». Також у повідомленні є прохання про вжиття заходів для забезпечення громадського порядку.

5.10.12 р. до відповідача звернувся Миколаївський обласний комітет Комуністичної партії України з повідомленням про проведення 7.11.12 р. мітингу, присвяченого річниці Великої жовтневої соціалістичної революції. Демонстрація учасників мітингу відбудеться з 9 год. 30 хв. до 10 год. по вул. Радянській від готелю «Україна» до вул. Адміральська.

[…]

[82] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/8979307.

[83] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/18244606.

[84] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/27748668.

З матеріалів справи вбачається, що відповідач 5.11.12 р. повідомив позивача про проведення ним заходу 7.11.12 р. Отже, суд вважає, що відповідач завчасно повідомив позивача.

За вимогами частини 5 ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

Таким чином, відповідно до діючого законодавства, право на мирні зібрання є беззаперечним правом громадян, яке може бути обмежене судом лише у виключних випадках. Конституційне право громадян на проведення мирних зібрань є переважним над незручністю, яку такі заходи створюють органам влади та місцевого самоврядування під час їх проведення.

Позивачем не надано суду достатніх та переконливих доказів того, що мирне зібрання відповідача несе загрозу національній безпеці, життю людей та створює умови для злочинів і заворушень.

Суд вважає, що ні позивач, ні третя особа не обмежені в можливостях забезпечити державний та громадський порядок під час нетривалого одночасного (прохід учасників мітингу Миколаївського обласного комітету Комуністичної партії України по вул. Радянській біля каштанового скверу) проведення заходів протилежними політичними силами.

Крім того, у випадку вчинення учасниками масового заходу будь-якого правопорушення у правоохоронних органів виникає право на вжиття заходів на припинення протиправних дій та затримання винних осіб для притягнення їх до встановленої законодавством відповідальності.

За таких обставин суд вважає позовні вимоги необґрунтованими та такими, що не підлягають задоволенню.

ПРИКЛАД 19

ЛЬВІВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

79018, м. Львів, вул. Чоловського, 2

П О С Т А Н О В А[85]

І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

15 листопада 2010 р. **о 21 год. 55 хв.** **№ 2а-10584/10/1370**

[Витяг]

Судом встановлено, що до міського голови Львова 12.11.2010 року від імені громадської організації «Вартові Закону» звернувся Ковтун Б. П. із заявою про проведення 16.11.2010 року з 11.00 год. до 13.00 год. мітингу під гаслом «Геть корумпованих прокурорів» за адресою: пр. Т. Шевченка, 16-17 у м. Львові з кількістю учасників акції 50 чоловік.

[85] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/12268650.

Крім цього, 12.11.2010 року до міського голови м. Львова звернувся голова правління Львівської обласної громадської організації «Солідарність» із заявою про проведення мітингу на пр. Шевченка, 16-17/19 у м. Львові з 11.00 год. до 13.00 год. під гаслом «Геть корупцію з прокуратури» з кількістю учасників акції 50 осіб.

[…]

Покликання позивача на те, що Львівським окружним адміністративним судом постановою від 13.10.2010 року уже заборонялось проведення аналогічної акції Громадській організації «Вартові закону» і при розгляді даної справи в суді було встановлено, що відповідачем здійснюються систематичні порушення вимог актів органу місцевого самоврядування та перешкоджання руху автомобільного транспорту, суд до уваги не бере, оскільки зазначені акції проводилися на підставі заявки від 17.08.2010 року № 111 і нею передбачалося пікетування Прокуратури Львівської області, а в даному випадку Громадська організація «Вартові закону» та Львівська обласна громадська організація «Солідарність» заявки № 147 та відповідно № 73 про проведення мітингу подали до Львівської міської ради 12.11.2010 року, тобто проведення даного масового заходу не стосується того, що проводився раніше за попередньою заявкою Громадської організації «Вартові закону».

Твердження позивача про те, що виконавчий комітет Львівської міської ради та Львівське міське управління ГУ МВС України у Львівській області не зможуть забезпечити належну безпеку учасників акції та підтримання громадського порядку не приймається до уваги. Відповідно до вимог статті 2 Закону України «Про міліцію» одним з основних завдань міліції є охорона і забезпечення громадського порядку. Фактично з пояснень представника позивача вбачається, що від суду вимагається прийняття рішення з метою забезпечення громадського порядку, що не є завданням суду. Завданням суду є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин (стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства України). Невиконання чи неналежне виконання суб'єктом свого обов'язку, передбаченого законом, не може бути підставою для обмеження конституційних прав інших осіб. Неналежне виконання своїх обов'язків відповідними особами, зокрема, із забезпечення безпеки учасників акції та підтримання громадського порядку, тягне передбачену законом відповідальність.

Згідно з ч. 5 ст. 182 КАС України суд задовольняє вимоги позивача лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку і лише в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

За наведених умов обмеження права на проведення мітингу суперечило б гарантованим Конституцією України політичним правам людей, основним засадам суспільного життя України, а тому в задоволенні позовних вимог слід відмовити.

Ці рішення свідчать не лише про розуміння судами конвенційних обов'язків держави за статтею 11 Конвенції, але й про їх застосування при розгляді справ, що є важливою складовою гарантування свободи мирних зібрань в Україні.

ПРИКЛАД 20

ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ

П О С Т А Н О В А[86]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

17 квітня 2014 р. **м. Київ** **К/800/9524/14**

[Витяг]

Судами попередніх інстанцій не враховано, що позивачем у позовній заяві та під час розгляду справи не наведено жодної легітимної цілі для обмеження у реалізації права на мирні зібрання, що визначені п. 2 ст. 11 Конвенції і аналогічними положеннями ч. 2 ст. 39 Конституції України, та не подано на підтвердження цього жодних доказів.

Судами не встановлено на підставі допустимих та достовірних доказів, що насильницькі наміри мали саме відповідачі та учасники їхніх зібрань.

Щодо оцінки інформації з інтернет-джерел як небезпеки з боку відповідачів, то слід зазначити, що долучені до справи роздруківки з інтернет-сторінок (т. 1, а. с. 57–62) не свідчать про будь-які насильницькі та злочинні наміри учасників мирних зібрань, які стихійно відбувалися 30 листопада. З роздруківок вбачається, що під час цих стихійних мирних зібрань лунали заклики до виходу громадян на мирні зібрання, до всеукраїнського страйку та вимоги про відставку влади, однак такі не можна вважати протиправними, оскільки такі відносяться до законних способів відстоювання своїх прав.

Крім того, слід зазначити, що такі не свідчать про будь-які насильницькі та злочинні наміри відповідачів як організаторів масових зібрань, а згідно з практикою Європейського суду з прав людини «...можливість долучення до демонстрації екстремістів з насильницькими намірами не може, як таке, відібрати це право [право на мирні зібрання]. [...] Тягар доказування насильницьких намірів організаторів зібрання лежить на органах влади» (п. 23 рішення ЄСПЛ «“Християнська народна демократична партія” проти Молдови»).

Таким чином, правовою підставою у відповідності до ст. 11 Конвенції та ст. 182 КАС України для задоволення позову Київської міської державної адміністрації про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання є визнання судом того факту, що проведення такого заходу може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров’ю населення або правам і свободам інших людей. При цьому, така небезпека не повинна бути уявною, а має ґрунтуватися на конкретних фактах чи даних про наявність реальної загрози інтересам національної безпеки та громадського порядку, а позивач повинен не лише повідомити про загрози, які можуть виникнути у зв’язку з проведенням зібрання, а й надати суду докази, які стали підставою для такого висновку.

[86] 17 квітня 2014 року ВАСУ постановив три ідентичні постанови, які відрізняються лише номерами касаційного провадження: К/800/9524/14 — див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/38499886; К/800/10127/14 — див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/38499878 та К/800/6935/14 — див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/38499985. У цьому додатку наводиться текст лише першої з них.

Як вбачається з матеріалів справи, позивачем не надано доказів, що свідчили б про наявність реальної небезпеки заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей при проведенні заходів, про які повідомлялось відповідачами, а долучені судом докази про таке не свідчать.

Судами попередніх інстанцій не з'ясовано і не обґрунтовано необхідність заборони мирних зібрань з огляду на необхідність такої у демократичному суспільстві, зокрема, що така заборона відповідає нагальній соціальній потребі і, зокрема, є пропорційною поставленій легітимній меті.

Внаслідок судових рішень суду першої й апеляційної інстанцій встановлено непропорційне обмеження — заборону проводити мирні зібрання будь-яким суб'єктам впродовж більше місяця — з 1 грудня 2013 р. до 7 січня 2014 р. у місті Києві по вул. Банковій, Грушевського, Богомольця, на Європейській площі, Майдані Незалежності, у парку «Хрещатий».

Така заборона не відповідає міжнародним стандартам ОБСЄ у царині свободи мирних зібрань. Так, у п. 43 пояснювальної записки до Керівних принципів щодо свободи мирних зібрань вказано: «Автоматичне застосування передбачених законом обмежень — наприклад, заборони на проведення будь-яких публічних виступів у певний період часу або в будь-яких публічних місцях, які підходять для проведення зібрань, — призводить до того, що під їх дію підпадає надто велика кількість заходів. Таким чином, ці обмеження не пройдуть перевірку на пропорційність, оскільки не були враховані конкретні обставини в кожному окремому випадку».

Таке обмеження права на мирні зібрання, крім осіб, які сповіщали про такі мирні заходи, також іншим суб'єктам, які реалізують право на мирні зібрання без наявності жодних правових підстав для їх обмеження щодо невизначеного кола осіб, порушує право людини та громадянина на свободу мирних зібрань, передбачених ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод з прав людини, ст. 39 Конституції України.

З огляду на вищевикладене суд касаційної інстанції приходить до висновку, що підстави для задоволення позовних вимог Київської міської державної адміністрації про обмеження реалізації права мирних зібрань відсутні.

За змістом ст. 159 КАС України судове рішення повинно бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права, обґрунтованим — ухвалене судом на підставі повного та всебічного з'ясування обставин в адміністративній справі, підтверджених доказами, дослідженими в судовому засіданні.

Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 223 КАС України суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій та ухвалити нове судове рішення.

Зважаючи на те, що у справі не вимагається збирання або проведення додаткової перевірки доказів, обставини встановлені повно та правильно, але допущена помилка в застосуванні норм матеріального та процесуального права, суд касаційної інстанції, згідно зі статтею 229 Кодексу адміністративного судочинства України, скасовує рішення судів першої та апеляційної інстанції та ухвалює нове рішення.

Керуючись ст.ст. 160, 167, 220, 222, 223, 229, 232 КАС України, суд, —

П О С Т А Н О В И В:

Касаційні скарги ОСОБА_9, ОСОБА_10, ОСОБА_1, ОСОБА_11, ОСОБА_8, ОСОБА_4 задовольнити.

Ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 23 січня 2014 року та постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 30 листопада 2013 року у справі № 826/19020/13-а — скасувати та ухвалити нову постанову.

В задоволенні позовних вимог Київської міської державної адміністрації відмовити.

ПРИКЛАД 21

ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ

П О С Т А Н О В А[87]

І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

27 травня 2014 р. **м. Київ** **К/800/66884/13**

[Витяг]

На думку колегії суддів Вищого адміністративного суду України, для прийняття рішення про задоволення позову суд повинен пересвідчитися у реальності можливої загрози і така реальність повинна бути підтверджена відповідними доказами. Висновок судів про можливість виникнення сутичок у зв'язку з різними вимогами мітингувальників під час масових заходів у місті Одесі в період з 25 листопада 2013 року до 31 грудня 2013 року включно не відповідає фактичним обставинам справи, тобто є необґрунтованим. Зокрема, представником позивача не доведено, а судом не встановлено, що проведення у вказаний період мирних зібрань у заявлених місцях призведе до численних порушень норм чинного законодавства та посягань на життя і здоров'я, честь і гідність громадян, які будуть перебувати в місцях проведення громадських акцій. Так, суд першої інстанції у рішенні від 25 листопада 2013 року не навів достатніх доказів, які б свідчили про реальну можливість порушення національної безпеки та громадського порядку, а сам факт великої кількості осіб, які мали приймати участь у мирних зібраннях, не давав підстав для встановлення обмежень на проведення таких заходів в період з 25 листопада 2013 року до 31 грудня 2013 року в місті Одесі відповідачам по даній справі та іншим суб'єктам, які мали намір це зробити.

Лист начальника Одеського міського управління Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в Одеській області (від 24 листопада 2013 року, вих. № 1894), на який посилається позивач в обґрунтування заявленого позову, вказує лише на те, що 28 листопада 2013 року на стадіоні «Чорноморець» відбудеться футбольний матч, на якому очікується велика кількість вболівальників, і такий не містить відомостей про реальну можливість порушення громадського порядку з боку осіб, які повідомили про намір проведення мирних зібрань в період з 25 листопада 2013 року до 31 грудня 2013 року.

[87] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/39107841. Аналогічну постанову див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/39107858.

Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам. Основними принципами національної безпеки є демократичний цивільний контроль, який має забезпечити держава, не обмежуючи при цьому основні права і свободи населення країни.

Різнополярні погляди учасників масових заходів не входять до переліку загроз національній безпеці України. З цього приводу необхідно зазначити, що в матеріалах справи відсутні посилання на статути вказаної політичної партії (добровільного об'єднання громадян) та громадських об'єднань, відповідачів по даній справі, в яких визначено мету (цілі) та напрями їхньої діяльності, які, можливо, могли мати на меті порушення національної безпеки, а право громадських об'єднань на мирні зібрання, вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі) прямо визначено у статті 21 Закону № 4572-VI. Вжиття заходів для охорони національної безпеки та громадського порядку при проведенні масових заходів є обов'язком органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів. Цей обов'язок не може служити певною забороною для проведення масових заходів взагалі як таких, оскільки це обмеження прав громадян. Лише після доведення загрози охорони національній безпеці і громадському порядку та неможливості запобігання цій загрозі органами правопорядку й органами місцевого самоврядування така заборона можлива.

Апеляційний суд не звернув увагу на недоведеність обставин, що мають значення для задоволення позову, які суд першої інстанції вважає встановленими, та невідповідність висновків суду обставинам справи.

З огляду на викладене позовні вимоги виконавчого комітету Одеської міської ради до Одеської міської організації політичної партії «Європейська партія України», громадської організації «Правова корпорація», громадської організації «Заклад Пауерліфтингу», ОСОБА_4 про обмеження прав відповідачів та будь-яких інших осіб на мирні зібрання у період з 25 листопада 2013 року до 31 грудня 2013 року задоволенню не підлягають.

З урахуванням наведеного та відповідно до статті 229 Кодексу адміністративного судочинства України судові рішення попередніх інстанцій підлягають скасуванню з ухваленням нової постанови про відмову в задоволенні позову.

Водночас, необхідно враховувати, що після анексії Криму та початку антитерористичної операції ситуація в Україні суттєво змінилася. І загрози національній безпеці, громадському порядку чи порушенням прав і свобод інших осіб стали куди більш реальними, аніж гіпотетичні ризики, які наводилися судами у 2010–2013 рр. Не завжди учасники акцій мають мирні наміри, особливо, коли організаторами є представники громадських рухів, які відкрито пропагують насильство чи підтримують дії Росії щодо нашої держави. В нинішній ситуації масові заходи, організовані прибічниками проросійської політики, можуть викликати суспільну реакцію, і це не можна не враховувати. Свобода мирних зібрань поступається обов'язку держави вберегти життя людей. І якщо постає питання про баланс прав, гарантованих статтею 11, з одного боку, і статтями 2 і 3 Конвенції (право на життя і право не бути підданим жорстокому поводженню), з іншого, то інколи може виникнути потреба в обмеженні масових заходів, навіть коли немає законних підстав з огляду на відсутність закону. Проте, суди не завжди критично ставляться до таких загроз, застосовуючи демократичні стандарти до акцій, які можуть мати немирний характер і на які гарантії статті 11 Конвенції не поширюються.

ПРИКЛАД 22

МИКОЛАЇВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

П О С Т А Н О В А[88]
І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И
м. Миколаїв

09.04.2014 р. **14:00** **№ 814/962/14**

[Витяг]

24.02.2014 р. до виконавчого комітету Миколаївської міської ради надійшли повідомлення про проведення масових заходів Миколаївською обласною організацією партії «Русский блок» спільно з Миколаївською обласною організацією Прогресивної соціалістичної партії України та громадським рухом «Защитник» про проведення з 24.02.2014 р. з 10:40 год. безстрокової акції на захист історичної, архітектурної та культурної спадщини Миколаєва від вандалізму та паплюження, зі встановленням біля пам'ятника десанту К. Ф. Ольшанського інформаційного посту партії «Русский блок» з орієнтовною кількістю учасників 30–50 осіб.

ОСОБА_7 24.02.2014 р. повідомила про намір з 23.02.2014 р. з 19:00 год. проводити щоденно, цілодобово акцію на захист меморіалу Ольшанців та виставлення інформаційної палатки на пішохідній частині вулиці біля пам'ятника Аркасу з кількістю учасників від 50 до 500 осіб.

Миколаївська міська організація всеукраїнське об'єднання «Свобода» 26.12.2013 р. повідомила про намір з 01.01.2014 р. до 30.06.2010 р. цілодобово ставити намети з агітаційними матеріалами, у тому числі в районі перехрестя вулиць Адміральської та Радянської, з орієнтовною кількістю учасників 4 особи.

Миколаївський міський комітет компартії України 16.12.2013 р. повідомив про намір з 01.01.2014 р. до 31.12.2014 р. в місті Миколаєві, у тому числі на розі вул. Радянська та Адміральська, встановити намети для ведення агітаційної роботи серед населення з кількістю учасників 3–10 осіб.

Відповідно до статті 39 Конституції України, громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування. 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.

У статті 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод вказано, що кожен має право на свободу мирних зібрань і здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними 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.

[88] Див. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/38251695.

За вимогами частини п'ятої статті 182 Кодексу адміністративного судочинства України суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей.

Мирні зібрання розглядаються як одна із форм безпосередньої демократії та мають на меті вираження свого ставлення до суспільних проблем та явищ тощо. Усі учасники мирних зібрань мають рівні права щодо реалізації свого права, а тому судом не приймаються до уваги посилання позивача на неможливість проведення одночасно декількох акцій на площі ім. Леніна та в інших місцях, оскільки держава повинна вжити всіх можливих заходів для забезпечення здійснення свого права усіма учасниками громадських акцій.

Відповідно до повідомлення, доданого до позовної заяви Миколаївської обласної організації партії «Русский Блок», акція проводиться «на захист історичної, архітектурної і культурної спадщини Миколаєва від вандалізму і паплюження»; ОСОБА_7 має намір захистити меморіал Ольшанців, мета акцій Миколаївського міського комітету Компартії України та Миколаївської міської організації ВО «Свобода» — ведення агітаційної роботи серед населення.

Посилання позивача на те, що в ніч з 07.04.2014 р. на 08.04.2014 р. між громадянами — учасниками масових заходів виникло масове протистояння у зв'язку з полярністю політичних поглядів також не береться судом до уваги, оскільки відповідно до поданих відповідачами повідомлень не вбачається їхня полярність. Крім того, в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Платформа "Лікарі за життя" проти Австрії» (1988) зазначено, що «право на контрдемонстрацію не може поширюватися на дії, що перешкоджають реалізації права на демонстрацію». Таким чином, навіть проведення в одному місці зібрання на знак незгоди з іншим зібранням держава зобов'язана не допустити зриву основного зібрання та повинна вживати максимум зусиль для забезпечення їх проведення.

Третя особа надала суду два витяги з кримінального провадження про порушення кримінальних справ по факту за ознаками ст. 295 КК України, ч. 4 ст. 296 КК України, витяги з журналу реєстрації травм БШМП м. Миколаєва від 07.04.2014 р., пояснення осіб, яких допросили в ході слідства по порушених кримінальних справах.

Позивач надав суду постанову № 258 від 02.04.2014 р. про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА_11 — керівника Миколаївської обласної організації партії «Русский блок» за порушення п. 12.2.1 «Правил благоустрою…» від 19.04.2007 р., а саме: самовільне встановлення палаток на газонній частині скверу ім. 68 Десантників і засмічення скверу недопалками та лушпинням.

Надані позивачем та третьою особою документи не підтверджують того факту, що злочини та адміністративні правопорушення були вчиненні саме відповідачами та саме у зв'язку з проведенням їхньої акції. Кримінальні справи порушені по факту, триває слідство, винних осіб у цих справах немає. Надана позивачем постанова про накладення адміністративного стягнення на керівника партії «Русский блок» за порушення правил благоустрою не може бути підставою для обмеження в реалізації права на проведення мітингів, оскільки така підстава не передбачена чинним законодавством.

Доказів того, що відповідачів притягували до адміністративної відповідальності за порушення порядку організації та проведення зборів, мітингів, позивач суду не надав.

В судовому засіданні представник Миколаївської обласної організації партії «Русский блок» спільно з Миколаївською обласною організацією Прогресивної соціалістичної партії України та громадським рухом «Защитник» пояснив суду, що представники їхніх партій не закликали штурмувати будівлю облдержадміністрації, що на площі в цей день з'явились особи, які, на його думку, є представниками інших політичних партій та організацій і до відповідачів по даній справі не мають стосунку.

Відповідно до статей 2, 3 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод вказано, що право кожного на життя охороняється законом та нікого не може бути піддано катуванню або нелюдському чи такому, що принижує гідність поводженню або покаранню.

Обов'язок держави перед громадянами є виконання вказаних статей. Виникнення реальної загрози заворушень чи злочинів, загроза здоров'ю населення або правам і свободам інших людей свідчать, що держава повинна виконати свої позитивні зобов'язання.

Відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачені повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку.

Суд зазначає, що у випадку вчинення учасниками масового заходу будь-якого правопорушення (адміністративного, кримінального тощо) у правоохоронних органів виникає не тільки право, але й обов'язок (в силу статті 2 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII «Про міліцію») вжити заходів щодо припинення протиправних дій з боку учасників акцій та притягнення винних осіб до встановленої законодавством відповідальності.

Таким чином, саме на позивача (здійснення контролю) та третю особу покладається обов'язок з охорони громадського порядку та запобігання правопорушенням.

Обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання повинні бути пропорційними до можливих наслідків порушення інтересів національної безпеки та громадського порядку, оскільки заборона на проведення мирного зібрання є найсуворішим заходом, який застосовується у разі неможливості держави забезпечити реалізацію права на таке зібрання.

Позовні вимоги в частині обмеження реалізації права на мирні зібрання іншим особам (політичним партіям, громадським організаціям, рухам, об'єднанням громадян тощо) без визначеного їх кола задоволенню не підлягають, оскільки протирічать нормам Кодексу адміністративного судочинства, яким передбачено, що у позовній вимозі позивач зазначає відповідача, обґрунтовує свої позовні вимоги та зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів.

Відповідно до сталої практики Європейського суду з прав людини, свобода мирних зібрань, як і свобода вираження, «є фундаментальним правом у демократичному суспільстві та є однією з підвалин такого суспільства» (Rassemblement jurassien et Unite jurassienne v. Switzerland, 1980).

Аналогічні позиції щодо реалізації передбаченого статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод права на свободу мирних зібрань Європейський суд з прав людини висловив також у рішеннях у справах «Станков та об'єднана македонська організація "Ілінден" проти Болгарії» (2001 рік), «Іванов та інші проти Болгарії» (2005 рік), «Християнська демократична народна партія проти Молдови» (2006 рік), «Олліндже проти Австрії» (2006 рік) та інших.

При зверненні до суду позивач не сплатив судовий збір. Оскільки позов задоволенню не підлягає, суд вважає за необхідне стягнути судовий збір на користь Держави.

За таких обставин, суд дійшов висновку про відмову у позові.

Висновок

Право на свободу мирних зібрань — одне з основоположних прав людини, що є наріжним каменем демократичного суспільства. Втручання в це право допускається лише відповідно до закону, в інтересах легітимної мети і має бути «необхідним в демократичному суспільстві».

Існує чимало підстав для обмеження цього права, але це має бути чітко передбачено законом. Часто існує реальна потреба для обмеження тривалості, кількості заходів, місця і т. ін. Але оскільки в Україні немає відповідного закону, то й немає **законних** підстав для обмеження права на свободу мирних зібрань.

Водночас, в теперішніх умовах, в яких опинилася Україна, будь-які мирні зібрання можуть наражатися на серйозну небезпеку. Свобода мирних зібрань поступається обов'язку держави вберегти життя людей. І якщо постає питання про баланс прав, гарантованих статтею 11, з одного боку, і статтями 2 і 3 Конвенції (право на життя і право не бути підданим жорстокому поводженню), з іншого, то інколи виникає потреба в обмеженні масових заходів, навіть коли немає законних підстав з огляду на відсутність закону.

Так, в окремих регіонах нині існує реальний ризик терористичної атаки, артобстрілу і т. ін., тому такі обмеження необхідно вводити, навіть порушуючи право на свободу мирних зібрань. У прикордонних областях існує набагато вищий рівень терористичної загрози, і це вже не якась міфічна загроза. Країна повинна звикати жити у стані терористичної загрози. Повідомлення мають сприйматися всерйоз і органи влади повинні добросовісно на них реагувати. У стадії загострення можна розраховувати на певний рівень добросовісності владних структур. Але в кожній області він різний.

Якщо існують реальні докази, які дозволяють говорити про немирний характер зібрання, гарантії статті 11 Конвенції на такий захист не поширюються. Якщо певна партія чи громадська організація сама по собі пропагує насильство, наприклад, активно підтримує так звані Донецьку і Луганську народні республіки (далі — ДНР і ЛНР), будь-які акції, заходи, які вона організовує, ймовірно, будуть немирними і можуть мати прояви насильства. В сучасних умовах будь-які організації проросійського спрямування, їхні акції самі по собі здатні викликати непередбачувану реакцію в суспільстві, оскільки градус напруги є дуже високий. Якщо вони відкрито пропагують ДНР і ЛНР, то це саме по собі може розцінюватися як пропаганда тероризму, що суперечить самій меті Конвенції. Тому люди та організації, які підтримують насильство, є носіями такої загрози. Стаття 11 тісно пов'язана зі статтею 17 Конвенції, що забороняє зловживання правами, тобто такі особи не можуть покликатися на права, передбачені статтею 11, з метою нанесення шкоди гарантованим Конвенцією правам інших осіб.

Водночас, складна ситуація в державі не означає, що право на мирні зібрання в принципі неможливо реалізувати. Люди мають право як висловлювати своє незадоволення владі, так і мирно збиратися, щоб донести до суспільства те, що вони вважають за доречне. Відзначення певних історичних подій, форми й методи боротьби з корупцією (чи відсутність такої боротьби), призначення на посаду чи звільнення конкретної особи, зрештою, будь-яке рішення органів влади чи місцевого самоврядування (прийняття закону чи його неприйняття, підвищення тарифів, вирубка парку, забудова і т. ін.) здатні викликати суспільний резонанс. І якщо це мирне зібрання, то до прийняття закону, який би чітко визначав підстави, форми та методи втручання у це право, такі законні підстави для його обмеження на сьогоднішній день відсутні.

Сподіваємося, що цей посібник стане у нагоді суддям адміністративних судів при вирішенні цієї категорії спорів.

Рішення ЄСПЛ, згадані у цьому посібнику

Алєксєєв проти Росії (Alekseyev v. Russia) — 9, 35

Баранкевич проти Росії (Barankevich v. Russia) — 5, 9, 30, 39, 41

Баррако проти Франції (Barraco v. France) — 25

Букта та інші проти Угорщини (Bukta and Others v. Hungary) — 9, 29, 34, 50

Вебер проти Швейцарії (Weber c. Suisse) — 20

Вєренцов проти України (Vyerentsov v. Ukraine) — 9, 15–18, 43, 47, 59, 63, 65

Ворм проти Австрії (Worm c. Autriche) — 20

Галстян проти Вірменії (Galstyan v. Armenia) — 23

Гендісайд проти Сполученого Королівства (Handyside v. the United Kingdom) — 23

«Ґроппера радіо АГ» та інші проти Швейцарії (Groppera Radio AG and Others v. Switzerland) — 14

Ґудвін проти Сполученого Королівства (Goodwin c. Royaume-Uni) — 20

Дріза проти Албанії (Driza v. Albania) — 45

Езелен проти Франції (Ezelin v. France) — 23, 24, 33

Каспаров та інші проти Росії (Kasparov and Others v. Russia) — 23, 27, 50

Ляшко проти України (Lyashko v. Ukraine) — 20

Маестрі проти Італії (Maestri v. Italy) [ВП] — 15

Марія Віолета Лазареску проти Румунії (Maria Violeta Lazarescu v. Romania) — 45

Мкртчян проти Вірменії (Mkrtchyan v. Armenia) — 16, 17

Мюллер та інші проти Швейцарії (Müller and Others v. Switzerland) — 41

Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії (Plattform “Ärzte für das Leben” c. Autriche) — 9, 24, 28, 32, 39, 61, 63, 107

Реквеньї проти Угорщини (Rekvényi v. Hungary) — 14, 15, 22, 23

Ротару проти Румунії (Rotaru v. Romania) [ВП] — 15

«Санді Таймс» проти Сполученого Королівства (№ 1) (The Sunday Times v. the United Kingdom (no. 1)) — 15, 19

Свято-Михайлівська парафія проти України (Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine) — 19

Сєргєй Кузнецов проти Росії (Sergey Kuznetsov v. Russia) — 9, 23, 30, 32, 41

Станков та Об’єднана македонська організація «Ілінден» проти Болгарії (Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria) — 27, 31, 32, 34, 40, 108

Татар і Фабер проти Угорщини (Tatár and Fáber v. Hungary), заява № 26005/08 — 19, 26, 52

Урпер та інші проти Туреччини (Urper and Others v. Turkey) — 45

«Ферайнігінґ Вікблад Блюф!» проти Нідерландів (Vereniging Weekblad Bluf! c. Paus-Bas) — 20

Фогт проти Німеччини (Vogt v. Germany) — 14, 23

Фрессоз та Руар проти Франції (Fressoz and Roire v. France) — 20

Християнська демократична народна партія проти Молдови (Christian Democratic People's Party v. Moldova) — 42, 102
Шмушкович проти України» (Shmushkovych v. Ukraine) — 9, 45, 55, 56
Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kinhdom — 25
Artico v. Italy — 31, 41
Bączkowski and Others v. Poland — 38
Berladir and Others v. Russia — 50
Böhmer v. Germany — 35
Chassagnou and Others v. France — 38
Chauvy and Others v. France — 19
Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom — 41
Cisse v. France — 50
Djavit An v. Turkey — 27
Éva Molnár v. Hungary — 50, 51
Fáber v. Hungary — 50
Feldek v. Slovakia — 35
G. v. Germany — 27, 41
Gorzelik and Others v. Poland [GC] — 31, 38
Informationsverein Lentia and Others v. Austria — 38
Karademirci and Others v. Turkey — 27
Karman v. Russia — 35
Kokkinakis v. Greece — 32
Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova — 31
Nešťák v. Slovakia — 35
News Verlags GmbH & CoKG v. Austria — 19
Rees v. the United Kingdom — 25
Ouranio Toxo v. Greece — 38
Oya Ataman v. Turkey — 30, 34, 50
Sidiropoulos and Others v. Greece — 18
Sürek v. Turkey (no. 1) [GC] — 35
Wilson, the National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom — 24, 38
X and Y v. the Netherlands — 25
Young, James and Webster v. the United Kingdom — 38

Науково-популярне видання

Фулей Тетяна Іванівна

Свобода мирних зібрань:
науково-методичний посібник для суддів

Формат 70х100/16. Ум. друк. арк. 9,1
Наклад 600 прим. Зам. № 14-206

Видавець і виготовлювач «Видавництво «Фенікс»
Віддруковано на власному обладнанні
Св-во суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000 р.
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13 б
www.fenixprint.com.ua

Публікація «Свобода мирних зібрань: науково-методичний посібник для суддів» підготовлена як забезпечення навчального курсу для суддів адміністративних судів, присвяченого практиці розгляду справ, пов'язаних з реалізацією права на свободу мирних зібрань, та спрямована допомогти суддям оволодіти знаннями (поглибити їх) у відповідній сфері, виробити та удосконалити суддівські вміння і навички, необхідні для належного розгляду адміністративних справ цієї категорії у світлі практики ЄСПЛ.

У посібнику викладені загальні принципи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, розкриті у практиці Європейського суду з прав людини, зокрема, підстави виправданості втручання у права, гарантовані статтями 8–11 Конвенції («встановлені законом», «легітимна мета», «необхідність у демократичному суспільстві»). Також розглядаються вироблені ЄСПЛ у процесі тлумачення статті 11 Конвенції поняття «мирне зібрання», види і характер зібрань, «завчасне сповіщення» та ін. Окрім того, у посібнику наведені приклади з національної судової практики щодо окремих проблемних питань, які виникають під час вирішення судами України спорів, пов'язаних з обмеженням права на свободу мирних зібрань.

Для суддів адміністративних судів, а також помічників суддів, кандидатів на посаду судді, адвокатів, інших заінтересованих осіб.

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписалися під Європейською конвенцією з прав людини – договором, спрямованим на захист прав людини, демократії та верховенства закону. Європейський суд з прав людини контролює здійснення Конвенції у державах-членах.

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE