

УДК 342.729

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ АКТІВ ПРО МИРНІ ЗБОРИ

Анна СВЯТНЕНКО,
аспірант кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено аналізу європейської практики застосування актів про мирні збори та виробленню пропозицій щодо запозичення позитивного закордонного досвіду з досліджуваного питання. У статті охарактеризовано сутність права на мирні збори, досліджено законодавчі випадки обмеження такого права, проаналізовано європейську практику застосування актів про мирні збори. Автором дійшов висновку, що свобода зборів часто перетинається зі свободою вираження поглядів і свободою переконань, і нерідко порушення однієї зі свобод автоматично призводить до обмеження щодо іншої. Досліджені базові стандарти свободи зборів не є вичерпними: у нових постановках Європейський суд продовжує розширювати й уточнювати зміст ст. 11 Конвенції відповідно до розвитку суспільства і трансформації орієнтирів європейського публічного порядку.

Ключові слова: мирні збори, права людини, демократія, європейські цінності.

EUROPEAN PRACTICE OF THE USE OF ACTS OF PEACEFUL ASSEMBLY

Anna SVIATNENKO,
Postgraduate Student at Department of Constitutional Law,
Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of the European practice of the use of acts on peaceful gatherings and the development of proposals for the acquisition of positive foreign experience on the subject. The article describes the essence of the right to peaceful assembly, investigates the legislative cases of limiting this right, analyzes the European practice of the use of acts of peaceful assembly. The author concludes that freedom of assembly often overlap with freedom of expression and freedom of opinion, and often the violation of one of the freedoms automatically entails restrictions on the other. The basic standards of freedom of assembly investigated are not exhaustive: in new rulings, the European Court of Justice continues to expand and clarify the content of Article 11 of the Convention in accordance with the development of society and the transformation of the benchmarks of the European public order.

Key words: peaceful gatherings, human rights, democracy, European values.

Постановка проблеми. Свобода мирних зборів є одним з основоположних політичних прав, без ефектної реалізації якого неможливий повноцінний розвиток демократії та інститутів громадянського суспільства. Право збиратися мирно і без зброї для висловлення своєї думки, а також для обговорення питань, важливих для суспільства, є фундаментальним правом, гарантованим Конституцією України [3], Міжнародним пактом про громадянські і політичні права [1] й Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [2].

Мирні збори можуть проводитися з різними цілями. Серед них – вираження поглядів, захист спільних інтересів, вираження протесту тощо. Право на мирні збори є одним із основ демократії. Варто зазначити, що таке право доповнюють інші права і свободи, які мають основоположне значення для розвитку особистості, гідності та самореалізації. Основні критерії таких заходів – мирний характер їх проведення та добровільна участь у публічних зборах. Право на мирні збори належить кожному, хто має намір організувати мирну демонстрацію. Можливість насильницьких контрдemonстрацій чи можливість долучення до демонстрації екстремістів із насильницькими намірами не може позбавити такого права (п. 32 рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у справі Plattform “Ärzte für das Leben” v. Austria від 21 червня 1998 р. Тягар

доказування насильницьких намірів організаторів зборів лежить на органах влади.

Ст. 39 Конституції України чітко закріплює право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги й демонстрації, про які своєчасно повинні бути сповіщені органи виконавчої влади або місцевого самоврядування. Свобода мирних зборів є основоположним правом людини, але не належить до абсолютних прав. Таке право підлягає обмеженням, однак у суворо визначених випадках. Обмеження можуть встановлюватися тільки судом для попередження та подальшого запобігання заворушенням і порушенням із боку мітингувальників.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що законодавством не передбачений порядок реалізації права на мирні збори, що призводить до необґрунтованого втручання органів влади в їх проведення. Тому важливим є звернення до досвіду європейських країн із зазначеного питання. Аналіз такого досвіду та його врахування у вітчизняній правотворчій і правозастосовній практиці дасть можливість забезпечити реалізацію конституційного права громадян на свободу мирних зборів.

Мета і завдання статті – дослідження й аналіз європейської практики застосування актів про мирні збори для запозичення позитивного закордонного досвіду такого регулювання.

Для досягнення поставленої мети були виконані такі завдання:

- охарактеризовано сутність права на мирні збори;
- досліджено законодавчі випадки обмеження такого права;
- проаналізовано європейську практику застосування актів про мирні збори.

Об'єктом дослідження є теоретичні та практичні проблеми, пов'язані з реалізацією права на мирні збори.

Предметом дослідження є практика застосування актів про мирні збори європейськими інституціями.

Для досягнення поставленої мети і виконання завдань у статті були використані такі наукові методи, як логіко-юридичний, метод системного аналізу, історичний, порівняльного правознавства.

Виклад основного матеріалу. Свобода мирних зборів є одним з основних політичних прав, без ефективної реалізації якого неможливий повноцінний розвиток демократичних інститутів і громадянського суспільства. Право збиратися мирно і без зброї для висловлення своєї думки, а також для обговорення питань, важливих для суспільства загалом або невеликої його частини, є одним із показників рівня розвитку демократії в державі.

Діставши закріплення в міжнародних документах про права людини, свобода зборів залишається в багатьох країнах, серед яких і Україна, предметом серйозних обмежень. Під час розроблення законів, що регулюють порядок проведення публічних заходів, влади держав часто встановлюють надмірні адміністративні бар'єри, фактично перешкоджають реалізації такого права. Нерідко законодавці керуються гарантуванням громадської безпеки, загроза якій дійсно може бути підставою для обмеження політичних прав і свобод.

Для нашої держави першорядне значення має Конвенція про захист прав людини і основних свобод, ч. 2 ст. 11 якої визначає, що обмеження права на свободу зборів можливо тільки в «інтересах національної безпеки та громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб». Однак у ра запровадження будь-яких обмежень необхідно дотримуватися балансу між цілями обмежень (безпека суспільства) і гарантованими правами. Обмеження ж мають бути пропорційними можливій небезпеці. Важливо розрізнати власне громадську безпеку і деякі незручності для інших громадян, які неминучі під час здійснення права на мирні збори (наприклад, перекриття руху деякими вулицями міста через проведення демонстрації), і не можуть бути приводом для обмеження права [9, с. 7].

Так, у справі «Інформаційний союз "Lentia" та інші проти Австрії» (24 листопада 1993 р., § 38, серія А, № 276 [14]) Європейський Суд зазначив, що розуміння свободи зборів виключно як негативного права, тобто обов'язку держави утримуватися від втручання, не відповідає б цілям ст. 11 та Конвенції загалом. У кожній державі є позитивний обов'язок забезпечити всі умови для здійснення свободи мирних зборів.

Одним із елементів реалізації такої свободи є гарантія безпеки її учасників і організаторів. Такий стандарт був вперше встановлений у рішенні по справі «Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії» (21 червня 1988 р., серія А, № 139), де зазначалося, що можливість насильницького зіткнення з контрдемонстрацією не може бути підставою для заборони зборів. Також неприпустимо забороняти демонстрацію, якщо відомо, що в ній потенційно можуть брати участь агресивно налаштовані громадяни, які не є членами об'єднання, яке її організує (рішення у справі «Християни проти расизму і фашизму» проти Сполученого Королівства» [13]).

Міжнародні стандарти, безумовно, припускають чіткі загальні межі регулювання свободи мирних зборів, проте існує занадто мало керівних принципів, що дозволяють законодавчим і виконавчим органам зрозуміти, як право на свободу мирних зборів можна практично регламентувати на місцевому та національному рівні. Положення, закріплене в Конституції України, по суті є єдиним регулятором такого питання. Зазначене дещо ускладнює реалізацію права на мирні збори і призводить до необгрунтованого втручання з боку органів влади в проведення зборів громадян, ускладнює розгляд українськими судами справ про обмеження права на мирні збори. На цьому акцентував свою увагу ЄСПЛ в рішенні від 11 квітня 2013 р. до справи «Веренцов проти України» [11]. Але в самій Конституції України неможливо передбачити деталі та порядок дій реалізації права на мирні збори. Саме тому єдиним оптимальним способом врегулювання питання стає ухвалення спеціального закону про мирні збори. Законодавче регулювання згаданого питання є складним завданням. Закон не повинен перешкоджати реалізації такого права, він має бути спрямованим на його захист і чітку регламентацію порядку його реалізації. Однак найчастіше складність виникає не у формулюванні закону, а в його застосуванні [8].

Зупинимось детальніше на вказаному рішенні, в якому ЄСПЛ виявив низку порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема ст. 11 (свобода зборів і об'єднань).

ЄСПЛ визначив, що в українському законодавстві не передбачений чіткий порядок проведення мирних зборів, а судова практика з цього питання суперечлива. Порядок повідомлення про проведення мирних зборів потребує врегулювання законодавством, адже єдиним нормативно-правовим документом, який більш детально регулює правовідносини щодо такого питання, є Указ Президії Верховної Ради Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) від 28 липня 1988 р., ухвалений в неіснуючій нині країні. Отже, в Україні дотепер на законодавчому рівні не вирішено структурної проблеми організації проведення мирних зборів.

ЄСПЛ вказав на необхідність реформування законодавства з метою визначення порядку і вимог до проведення мирних демонстрацій і обмежень щодо їх проведення, тому що право на свободу мирних зборів є основоположним правом людини, гарантованим Конституцією України, що було проігноровано українською владою.

2 жовтня 2014 р. ЄСПЛ ухвалив рішення у справі «Тимошенко та інші проти України» [12], в якому зазначив, що агенти держави порушили право заявників на проведення страйку, а українське законодавство, яке регулює проведення страйків працівників транспортного сектора, є неякісним.

Так, у вересні 2011 р. співробітники компанії «Аеросвіт» вийшли на страйк, відстоюючи свої трудові права, і вимагали вдосконалення технологічних процесів під час польотів, своєчасної виплати заробітної плати, дотримання інших норм трудового законодавства. Але проведення таких акцій було заборонено судом. Суд обгрунтував своє рішення ст. 18 Закону України «Про транспорт», яка передбачає, що припинення роботи (страйк) на підприємствах транспорту може бути в разі невиконання адміністрацією підприємства умов тарифних угод, крім випадків, пов'язаних із перевезенням пасажирів, обслуговуванням безперервно діючих виробництв, а також коли страйк становить загрозу життю та здоров'ю людини.

Отже, ЄСПЛ встановив порушення ст. 11 (свобода зборів і об'єднань – А. С.) Конвенції та присудив до виплати заявникам 20 000 € компенсації моральної шкоди.

До Верховної Ради України групою народних депутатів був поданий проект закону про гарантії свободи мирних зборів (реєстраційний № 3587) [7]. Законопроектом пропонується встановити обов'язок повідомляти органи державної влади про мирні збори не пізніше ніж за 48 годин до їх початку. Водночас встановлюються зміст і форма повідомлення про проведення мирних зборів, а також вимоги щодо місця і часу проведення.

Ініціатори законопроекту вводять новий термін «спонтанне мирне зібрання» – це збори, які є засобом невідкладного реагування суспільства або групи людей на певну подію чи інформацію, про що неможливо було повідомити у встановлений законопроектом термін.

Такий законопроект містить двозначні положення, які можуть істотно обмежити громадян у реалізації їх права на мирні мітинги, походи і демонстрації. Так, провести збори без попереднього повідомлення може бути вкрай важко або взагалі неможливо, оскільки такі критерії, як «спонтанність» зборів, «неможливість повідомити в термін» є оціночними категоріями. У такому разі учасники зборів будуть змушені постійно доводити власну правоту представникам органів державної влади під час проведення спонтанних мирних зборів і їх законність [10].

Автори законопроекту покладають на правоохоронні органи повноваження, що дозволяють оголошувати про втрату мирного характеру зборів, що дає підстави для застосування надалі до учасників зборів відповідних силових методів, а також для розгону присутніх. Однак для цього достатньо лише кількох провокаторів, які зможуть перетворити будь-які мирні збори на такі, що поза законом.

Небезпечним є те, що законопроектом передбачається внесення змін до ст. ст. 182, 183 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України [5], що встановлюють особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень щодо обмеження реалізації права на мирні збори й особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні збори.

У чинній редакції ст. 183 КАС України постанова суду в адміністративній справі про усунення обмежень у реалізації права на мирні збори виконується негайно, на відміну від запропонованих змін. Отже, автори законопроекту фактично створюють громадянам додаткові перешкоди в судовому захисті їхніх прав на мирні мітинги, походи і демонстрації, чим позбавляють їх гарантованих конституційних прав.

Варто звернути увагу на невизначеність поняття завчасності оповіщення уповноважених органів. Питання дещо врегульоване в рішенні Конституційного Суду України № 4рп від 19 квітня 2001 р. [6]. Конституційний Суд України зазначив, що термін «завчасність» варто розуміти як те, що повідомлення про проведення тих чи інших мирних зборів має здійснюватися в прийнятні терміни, які дозволяють органам влади або місцевого самоврядування вжити заходів для безпечної організації таких зборів, мітингів і демонстрацій. Водночас не варто забувати, що такі терміни жодним чином не повинні обмежувати громадян у реалізації їх права на мирні збори.

Відповідальність за порушення порядку організації та проведення зборів, мітингів передбачена не тільки в міжнародних договорах і Конституції України, а й в Кодексі України про адміністративні порушення. Також встановлена відповідальність у Кримінальному кодексі України за організацію масових заворушень. Відповідно до положень ст. 182 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний суд може встановити певні обмеження щодо проведення мирних зборів або відмови-

ти в задоволенні позову. А це означає, що правильність застосування норм матеріального права за відсутності законодавчого регулювання неодмінно пов'язується зі ступенем суб'єктивної думки судді про реальність настання негативних наслідків.

Варто зазначити, що в судовій практиці є «класичні» приклади постанов щодо обмеження такого права громадян. Серед них – несвоєчасність подання повідомлення про проведення мирних зборів, відсутність інформації про повідомлення; збіг проведення мирних зборів з офіційними заходами органів державної влади, інших організацій; нездатність влади забезпечити громадський порядок і безпеку тощо.

Європейський суд з прав людини в рішенні від 16 липня 1980 р. по справі “Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom” [13] зазначив, що загальна заборона демонстрацій може бути виправдана тільки за наявності реальної загрози, що вони приведуть до безладів, які не можуть бути попереджені менш жорсткими заходами. Органи влади також повинні враховувати наслідки заборони мирних заходів, які самі не створюють загрози для громадського порядку. Якщо ж із міркувань безпеки така заборона є неминучою, тоді вона вважається необхідною в розумінні п. 2 ст. 11 Конвенції. Варто констатувати, що практика Європейського суду з прав людини є прецедентною і кожен прецедент має відмінності залежно від конкретних обставин справ.

Дуже часто суди під час вирішення такого питання використовують нормативно-правові документи, які не можуть бути застосовні, бо суперечать нормам Конституції України та нормам міжнародних договорів. Серед них – Порядок організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій у СРСР, затверджений Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. Зазначений Указ і положення ч. 5 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» [4] (далі – Закон) визнані невідповідними Конституції України (є неконституційними – А. С.). Таке рішення Конституційний Суд України (далі – КСУ) ухвалив 8 вересня 2016 р. Суддя-доповідач у справі – Станіслав Шевчук.

Ст. 21 Закону передбачено право релігійних організацій засновувати й утримувати вільно доступні місця богослужіння або релігійних зборів, а також місця, шановані в тій чи іншій релігії (місця паломництва – А. С.), безперешкодно проводити богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії.

Серед іншого КСУ апелював до практики Європейського суду з прав людини: оскільки релігійні громади традиційно існують у вигляді організованих структур, то ст. 9 «Свобода думки, совісті і релігії» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає право кожного на свободу думки, совісті та релігії, повинна тлумачитися відповідно до ст. 11, яка гарантує кожному право на свободу мирних зборів і на свободу об'єднання з іншими особами. Тому на релігійні збори (як на приватні, так і на проведені в громадських місцях, а також на статичні збори та публічні процесії) поширюється дія ст. 11 Конвенції.

Окрім того, під час розгляду питань щодо проведення мирних зборів потрібно керуватися міжнародними актами, як-от Міжнародним пактом про громадянські і політичні права (далі – Пакт), який був ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 19 жовтня 1973 р. За ним кожному гарантується право на свободу мирних зборів. На думку європейських авторів, право на свободу мирних зборів у межах Пакту розглядається, насамперед, як політичне право, хоча політичним значенням (суттю – А. С.) воно не

обмежується. Отже, загальним завданням ст. 21 Пакту є захист організованих і неорганізованих (спонтанних) зборів приватних осіб, які в такий спосіб намагаються досягти спільної мети, зокрема й сформулювати та висловити певну позицію з того чи іншого питання суспільного чи державного життя. Конвенція Співдружності незалежних держав про права та основні свободи людини (далі – Конвенції СНД) встановлює, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і на свободу асоціацій з іншими, зокрема й право створювати профспілки і вступати в них для захисту своїх інтересів. Таке право не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що передбачаються законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної та громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я й моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Зазначена стаття не перешкоджає встановленню законних обмежень користування такими правами для осіб, які належать до складу збройних сил, правоохоронних або адміністративних органів держави. Особливо важливим є також тлумачення і застосування права на свободу мирних зборів у конституціях країн-членів ЄС. Наприклад, Конституція Бельгії від 17 лютого 1994 р. зі змінами від 22 грудня 2008 р. встановлює: «Ст. 26. Бельгійці мають право збиратися мирно та без зброї за умови дотримання вимог закону, який може регулювати реалізацію такого права. Це положення не застосовується до зборів просто неба, проведення яких цілком регулюється законами про поліцію».

У Конституції Королівства Іспанія від 29 грудня 1978 р. зі змінами від 27 серпня 1992 р. зазначено: «Ст. 21. Право на мирні та беззбройні збори визнається. Реалізація такого права не потребує отримання жодного попереднього дозволу. Про збори в громадському місці та демонстрацію має бути завчасно поінформований компетентний орган. Останній має право видати заборону на їх проведення лише в разі, якщо мають місце обґрунтовані припущення щодо порушень громадського порядку, небезпечні для осіб чи майна».

Конституція Республіки Італія від 27 грудня 1947 р. зі змінами від 2 жовтня 2007 р.: «Стаття 17. Громадяни мають право збиратися мирно та беззбройно. Щодо таких зборів, які проводяться в доступних для громадськості місцях, попереднє сповіщення є не обов'язковим. Про збори в публічному місці мають сповіщатися адміністративні органи. Останні мають право заборонити збори лише в тому разі, коли це обґрунтовано необхідно для гарантування громадської безпеки та порядку».

Отже, нормативна врегульованість законодавства Європи та недосконалість законодавства щодо мирних зборів в Україні є важливою причиною для якнайшвидшого узгодження національних нормативно-правових актів з європейськими. Закони самі собою не можуть автоматично приводити до практичних поліпшень, однак зміни на законодавчому рівні будуть сприяти зміні ситуації та розвитку правової свідомості населення.

Висновки. Під час аналізу практики Європейського Суду стає очевидним, що свобода зборів часто перетинається зі свободою вираження поглядів і свободою переконань, і нерідко порушення однієї зі свобод автоматично спричинює обмеження щодо іншої. Дотепер Європейський Суд виробив велику практику, що розкриває зміст свободи зборів, і визначив кілька найважливіших умов повноцінної реалізації такої свободи.

Базові стандарти свободи зборів, описані вище, не є вичерпними: у нових постановках Європейський Суд розширює й уточнює зміст ст. 11 Конвенції відповідно до розвитку суспільства і трансформації орієнтирів європейського публічного порядку.

Список використаної літератури:

1. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23 квітня 1991 р. № 987–XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 25. – Ст. 283.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № № 35–37. – Ст. 446.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) № 4рп від 19 квітня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
7. Проект Закону України «Про гарантії свободи мирних зібрань» № 3587 від 7 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310.
8. Левицкая Е. Демонстративное проведение (не предусмотренный законодательством порядок реализации права на мирные собрания приводит к необоснованному вмешательству органов власти в их проведение) / Е. Левицкая // Юридическая практика. – № 27 (967) от 12 июля 2016 г. – С. 14.
9. Свобода мирных собраний в практике Европейского Суда и Комиссии по правам человека : сб. решений и постановлений / С. Дикман, К. Терехов ; под общ. ред. С. Дикмана. – М. : РИО «Новая юстиция», 2011. – 360 с.
10. Кирич С. «Не гарантии» свободы / С. Кирич // Юридическая практика. – № 52 (992) от 27 декабря 2016 г. – С. 28.
11. Справа «Веренцов проти України» : рішення від 11 квітня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_945.
12. Справа «Веніамін Тимошенко та інші проти України» (Заява № 48408/12) від 2 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_a44.
13. Christians against Racism and Fascism v. United Kingdom, заява № 8440/78 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dev.iclrs.org/religlaw/documents/christians-against-racism-and-fascism-v-united-kingdom-decision>.
14. Informationsverein “Lentia” and Others v. Austria, от 24 ноября 1993 г., серия А, № 276, с. 16, § 38 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.menschenrechte.ac.at/orig/93_6/Informationsverein.pdf.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Святненко Анна Петрівна – аспірант кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sviatnenko Anna Petrivna – Postgraduate Student at Department of Constitutional Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Anna55752016@gmail.com